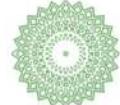


REVISTA DE CIENCIAS SOCIALES

 **realidad
económica**



**Cambio climático y
economía yerbatera**

Descubrí todas las posibilidades del **mundo**
con las nuevas **Tarjetas Cabal Internacionales**



¡Ahora **contactless** y con alcance global!



✉ @Cabal

🌐 CabalArgentina

🌐 www.cabal.coop

Comprender la realidad
para transformarla.



La revista Realidad Económica presenta investigaciones en ciencias sociales, económicas, políticas y culturales. Su enfoque es heterodoxo desde las ciencias sociales y guarda un compromiso con el desarrollo independiente de la Argentina, América latina y el Caribe; así como con la defensa y promoción de los derechos humanos y sociales.

Las temáticas que aborda son amplias, siendo las principales las atinentes a teoría económica, economía política y Estado y sociedad; de los sectores energético, industrial, agropecuario, financiero, educativo y de la salud. También de la situación de las economías regionales, del comercio interior y exterior; de las problemáticas de la administración pública y privada y de la configuración y rol de los actores sociales.

Desde su labor en la publicación de artículos, la revista busca que la experiencia y producción intelectual de los investigadores y pensadores de universidades, institutos y centros de investigación sirvan para dar a conocer y esclarecer necesidades y problemáticas, proporcionar datos y finalmente aportar propuestas de soluciones, en un debate de ideas crítico y democrático. Para determinar la viabilidad de su publicación, los artículos son evaluados por el comité editorial de la revista, conformado por especialistas de la Argentina y América latina.

Realidad Económica tiene, entre sus principales lectores, a estudiantes, investigadores, profesionales; trabajadores; empresarios; cooperativistas y dirigentes; y se entrega a todos los miembros del Congreso de la Nación.

La revista está indexada en ERIH PLUS, Malena y como revista científica de nivel 1 del Núcleo Básico de Revistas de Caicyt. Además, en Latindex (Catálogo y Directorio 2.0), Clase (Citas Latinoamericanas en Ciencias Sociales y Humanidades), HAPI (Hispanic American Periodicals Index), LatinREV, Ulrichs y EBSCO



Realidad Económica es una publicación del IADE (Instituto Argentino para el Desarrollo Económico) y se edita ininterrumpidamente desde la fundación de la revista, en 1970. Se publica cada 45 días, editándose en febrero, marzo, mayo, junio, julio, septiembre, noviembre y diciembre.

Los artículos publicados con anterioridad pueden encontrarse en el portal ojs.iade.org.ar o solicitarse al Instituto. La suscripción a la revista también puede solicitarse dirigiéndose a las oficinas del IADE.

Los artículos pueden ser reproducidos libremente con solo acreditar a Realidad Económica como fuente de origen, salvo indicación en contrario.

La responsabilidad sobre los artículos firmados corresponde a sus autores. Su contenido no refleja, necesariamente, el criterio de la dirección.



REVISTA DE CIENCIAS SOCIALES



realidad económica

Nº 377 · AÑO 56

1º DE ENERO AL 15 DE FEBRERO DE 2026

| | |
|---|-----------------------------|
| <i>Directora</i> | MARISA DUARTE |
| <i>Gestión editorial</i> | NATALIA DEL CAMPO |
| <i>Composición</i> | IRENE BROUSSE |
| <i>Administración</i> | GRACIELA VENTURA |
| <i>Suscripciones y Contenidos del sitio</i> | MAXI SENKIW |
| <i>Asistencia general</i> | JULIA SEGRE MATORANO |
| <i>Ilustración</i> | MAGALÚ |
| <i>Corrección</i> | FLORENCIA PILUSO |
| <i>Traducción</i> | MELANIE YALAZA |

EDITOR

IADE · Instituto Argentino para el Desarrollo Económico

ISSN 0325-1926 ISSN e 2618-1711

Hipólito Yrigoyen 1116, 4º piso (C1086AAT) CABA - Argentina
(5411) 4381-7380 / 9337

realidaddeconomica@iade.org.ar · www.iade.org.ar



Realidad Económica

COMITÉ EDITORIAL

M I E M B R O S

- ALFREDO T. GARCÍA** Economista jefe del Banco Credicoop Coop. Ltdo. y docente de posgrado en UBA - Argentina.
- CARLOS LEÓN** Cátedra Libre de Estudios Agrarios Ing. Agr. Horacio Giberti - Argentina.
- CARLOS VILAS** Universidad Nacional de Lanús - Argentina.
- DINA FOGUELMAN** Universidad Nacional de La Matanza - Argentina.
- ENRIQUE ARCEO** Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales - Argentina.
- FERNANDO PORTA** Universidad Nacional de Quilmes - Argentina.
- GIANCARLO DELGADO RAMOS** Universidad Nacional Autónoma de México - México.
- JUAN SANTARCÁNGELO** Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas - Universidad Nacional de Quilmes - Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales - Argentina.
- KARINA FORCINITO** Universidad Nacional de General Sarmiento - Argentina.
- MABEL MANZANAL** Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas - Facultad de Filosofía y Letras, Universidad de Buenos Aires - Argentina.
- MARTÍN SCHORR** Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas - Instituto de Altos Estudios Sociales - Universidad de Buenos Aires - Argentina.
- OSCAR UGARTECHE** Universidad Nacional Autónoma de México - México.
- PABLO IMEN** Idelcoop Fundación de Educación Cooperativa - Centro Cultural de la Cooperación Floreal Gorini - Argentina.
- RAMIRO BERTONI** Universidad Nacional de Moreno- Universidad Nacional de Quilmes - Argentina.
- ROBERTO GÓMEZ** Coalición por una Comunicación Democrática, Instituto Movilizador de Fondos Cooperativos - Argentina.
- SILVIA BERGER** Asociación Internacional de Economía Feminista - Argentina.
- SILVIA GORENSTEIN** Instituto de Investigaciones Económicas y Sociales del Sur - Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas/Universidad Nacional del Sur - Centro de Estudios Urbanos y Rurales- Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas - Argentina.
- ALICIA GIRÓN** Instituto de Investigaciones Económicas, Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM)

I A D E
COMISIÓN DIRECTIVA

PRESIDENTE HONORARIO **ALEJANDRO ROFMAN**

COMISIÓN
DIRECTIVA

Presidenta: **MARISA DUARTE**
Vicepresidente: **ALFREDO T. GARCÍA**
Secretario: **SERGIO I. CARPENTER VALLEJOS**
Prosecretario: **RAMIRO BERTONI**
Tesorero: **ENRIQUE JARDEL**
Protesorero: **ALEXANDER KODRIC**

VOCALES
TITULARES

JOSÉ MARÍA CARDÓ **KARINA FORCINITO**
PAULA MOSESSO **GUIDO PRIVIDERÁ**
NICOLÁS DVOSKIN **CECILIA VITTO**
MIRTA LEDA QUILES **ELSA CIMILLO**

VOCALES
SUPLENTES

FEDERICO NACIF **ARIEL SLIPAK**
ROBERTO ADARO **FLORA LOSADA**
ROBERTO GÓMEZ **PABLO MÍGUEZ**

REVISORAS
DE CUENTAS

NORMA BEATRIZ PEÑAS
GABRIELA VITOLA

Suscripción a la revista

ATENCIÓN
Maxi Senkiw

CORREOS ELECTRÓNICOS
msenkiw@iade.org.ar

PÁGINA WEB
www.iade.org.ar

TELÉFONOS
4381 7380 / 9337

SEDE DEL IADE
Hipólito Yrigoyen 1116, 4º piso CABA - Argentina

- Í N D I C E -

HISTORIA ECONÓMICA Y MEDIOS DE COMUNICACIÓN

- Con el diario de ayer. La eliminación de la Comisión Reguladora de la Yerba Mate vista desde la óptica mediática** _____ 9 a 34
Lisandro Rodríguez

GOBERNANZA DEL CAMBIO CLIMÁTICO

- La Argentina y el cambio climático. Diagnósticos desde el control externo gubernamental** _____ 35 a 68
Omar Cura

ECONOMÍA AGRARIA

- Ingresos y volúmenes de comercialización de la agricultura familiar periurbana** _____ 69 a 96
Luciana Fingermann, Martín Nicolás Sotiru y Lisandro Fernández

TEORÍA ECONÓMICA Y REFORMA AGRARIA

- Un desarrollo agrario nacional y sostenible en la Argentina** _____ 97 a 127
Ernesto G. Pirillo

- Sumario** _____ 129 a 132



www.iade.org.ar
comprender la realidad para transformarla



INSTITUTO ARGENTINO PARA EL
DESARROLLO ECONÓMICO



realidad
económica

seguinos
en





 **realidad
económica**

Nº 377 AÑO 56

1º de enero al 15 de febrero de 2026

ISSN 0325-1926

Páginas 9 a 34

HISTORIA ECONÓMICA Y MEDIOS DE COMUNICACIÓN

**Con el diario de ayer. La eliminación de la
Comisión Reguladora de la Yerba Mate vista
desde la óptica mediática**

Lisandro Rodríguez*

* Doctor con mención en Ciencias Sociales y Humanas por la Universidad Nacional de Quilmes (UNQ). Investigador del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET) y profesor de Historia en la Universidad Nacional de Misiones (UNaM), Secretaría de Investigación de la Facultad de Humanidades y Ciencias Sociales (FHyCS-UNaM), Tucumán 1605 (3300), piso 1, Posadas, Misiones, lrrodriguez@fhycs.unam.edu.ar.

RECEPCIÓN DEL ARTÍCULO: febrero de 2024

ACEPTACIÓN: junio de 2025



Resumen

La propuesta de este artículo es ponderar la visión que tuvo la prensa escrita respecto de la desregulación yerbatera en la Argentina. Para el análisis se consideran los dos matutinos de mayor tirada de la provincia de Misiones: El Territorio y Primera Edición. La premisa es reconocer la construcción del discurso e interpretar el esquema ideológico de estos periódicos respecto de una de las denominadas economías regionales del país. La atención se centra en las postulaciones que refieren a la supresión y eliminación de la Comisión Reguladora de la Yerba Mate (CRYM) acaecida en 1991. Además, el propósito es observar qué postura asumen ante el acontecimiento mencionado e identificar –de ser posible– a qué sectores de la economía yerbatera privilegian en sus artículos, editoriales o segmentos destinados a la temática enunciada.

Palabras clave: Desregulación – Neoliberalismo – Medios de comunicación – Yerba mate

Abstract

With Yesterday's Newspaper: The Elimination of the Yerba Mate Regulatory Commission from a Media Perspective

The purpose of this article is to evaluate the perspective of the written press regarding the deregulation of the yerba mate industry in Argentina. For this analysis, the two highest-circulation morning newspapers in the province of Misiones—El Territorio and Primera Edición—are considered. The premise is to recognize the construction of discourse and interpret the ideological framework of these newspapers regarding one of the country's so-called regional economies. The focus is centered on the arguments referring to the suppression and elimination of the Yerba Mate Regulatory Commission (CRYM) that occurred in 1991. Furthermore, the objective is to observe the stance taken regarding this event and to identify—where possible—which sectors of the yerba mate economy are privileged in their articles, editorials, or segments dedicated to this subject.

Keywords: Deregulation – Neoliberalism – Mass Media – Yerba Mate

La historia se repite dos veces, una vez como tragedia y la otra como farsa
(Karl Marx)

Introducción

“El historiador debe ver el pasado con los ojos del presente”: esta es una de las afirmaciones del intelectual británico marxista Edwar Carr. En un contexto en el que la desregulación de la economía emerge nuevamente como “la solución” a los problemas que enfrenta la Argentina,¹ la historia deviene en herramienta fundamental para pensar y reflexionar sobre acontecimientos de nuestro pasado reciente. Este trabajo tiene como eje de análisis una de las economías regionales de la Argentina (Rofman, 2012). La mirada se centra en un momento particular que enfrentó la agroindustria yerbatera, cuyas consecuencias dieron estructura a la concentración y asimetría que registra en el presente dicha actividad. El tópico a considerar es el retiro de la regulación estatal del sector yerbatero argentino y el lugar que ocupó dicho acontecimiento en la prensa escrita.

Se consideran las publicaciones periódicas como un agente central en la formación de opinión y a la vez un actor comunicacional clave en la sociedad. El tratamiento que la prensa provincial otorgó al tema es sumamente relevante, no solo para comprender cómo transmitieron la información, sino también para reconocer cómo formaron opinión a partir de la manera en que plasmaron las

¹ La afirmación se desprende de la promoción a la desregulación económica que se sostienen en los fundamentos del DNU 70/2023 del gobierno actual. El Instituto Nacional de la Yerba Mate (INYM) no quedó exento de estas medidas y el sector yerbatero (en especial pequeños y medianos productores) enfrenta, al momento de la presentación de este artículo, condiciones adversas. A modo de ejemplo, podemos referir la participación prácticamente excluyente del sector industrial en la fijación del precio de la yerba (ante la pérdida de facultades del ente oficial). Se suma la liberación para la importación de yerba mate, cuyas consecuencias afectan primordialmente al eslabón menos capitalizado.

noticias. En su calidad de medios de comunicación, *El Territorio*² y *Primera Edición*³ –parafraseando a Raymond Williams– “transmiten y reciben ideas, informaciones y actitudes” (Williams, 1971: 15). Interesa entonces, dar cuenta de la posición que asumen respecto de la cuestión yerbatera y cómo comunican al público misionero las informaciones y actitudes. En esta dinámica, estas publicaciones son sujetos y actores que actúan con un determinado objetivo o finalidad. La consideración de los discursos sociales no se limita a estudiar lo que los actores sociales “dicen” por oposición a lo que “hacen”. Tal como lo sostienen Sigal y Verón (1986), el análisis del discurso es indispensable para identificar los mecanismos significantes que estructuran el comportamiento social y saber lo que los actores hacen.

Este artículo pretende ponderar cómo “se instala” la noticia por parte de los medios referidos, acción que puede ser observada a través de algunas herramientas de la denominada teoría del establecimiento de agenda (*agenda setting*). Interesa reconocer “el poder de la agenda” (Aruguete, 2015) y determinar cómo el establecimiento de una agenda informativa por parte de los medios deviene en agenda pública (McCombs, 2005). Un elemento insoslayable respecto del periodo a ponderar en este estudio es que los periódicos considerados no contaban con páginas web y toda la información se publicaba de manera escrita en formato papel. El punto central de análisis se concentra en visualizar cómo las publicaciones valorizan los acontecimientos (Zunino, 2016) y a partir de allí cómo se construye la trama discursiva con la que se presentan al público. En este sentido, la valorización “se ocupa de los recursos lingüísticos por medio de los cuales los textos/hablantes llegan a expresar, negociar y naturalizar determinadas posiciones intersubjetivas y en última instancia, ideológicas” (White, 2000).

Esta contribución centra la óptica en cómo los dos medios de mayor tirada de Misiones (principal área productora de yerba mate) calificaron la desregulación, los pequeños productores y el mercado yerbatero. La metodología empleada

² Es uno de los periódicos más antiguo de Misiones con fecha de fundación en 1925, cuando la provincia era administrada por el Ejecutivo bajo la denominación de Territorio Nacional.

³ Fundado en 1991, este matutino logró posicionarse rápidamente en el escenario misionero. Pertenece a una familia de empresarios, destacándose Alberto Selva y, más recientemente, el dirigente político Claudio Wipplinger, quien fue diputado provincial por el PRO.

consistió en un trabajo de hemeroteca sobre las publicaciones que realizaron durante los meses de noviembre y diciembre de 1991 los periódicos seleccionados en este estudio. Se diferenciaron dos momentos, el primero, previo a la desregulación y el segundo posterior al decreto que suprimió la injerencia estatal. Acompañan estos momentos dos tramas discursivas respecto del acontecimiento y de las consecuencias en la agroindustria yerbatera argentina, y que permiten analizar las valorizaciones enunciadas.

El escenario y el contexto: desregular fue la tarea

El mate fue declarado por intermedio de la Ley 26.871 como la infusión nacional argentina en 2013, hecho que otorgó mayor relevancia al cultivo y a los sujetos sociales agrarios que conforman esta economía regional (Rodríguez, 2018). La provincia de Misiones concentra en su territorio el 90% de la producción nacional de yerba mate (*Ilex paraguariensis*).⁴ La actividad, además de constituir uno de los motores económicos, encierra connotaciones culturales para los habitantes del NEA (Rau, 2012; Gortari, Rosenfeld y Oviedo, 2016).

A principios del siglo XX, la yerba mate se constituyó en un cultivo poblador para el territorio misionero, bajo la órbita del Ejecutivo Nacional.⁵ Para la construcción social del espacio se movilizó población (principalmente inmigrantes europeos) y recursos hacia esta área de frontera internacional y –para dicho periodo– de frontera agraria (Schiavoni, 1995). La colonización yerbatera propiamente dicha se inició en 1926, alentada e impulsada por el gobierno. Este accionar determinó la estructura agraria local, destacándose la figura del colono como sujeto social (Bartolomé, 1975). Cuando el cultivo adquirió la madurez necesaria para su cosecha⁶ y distribución, se generaron conflictos de intereses con el

⁴ El 10% restante se ubica en Corrientes, siendo las únicas provincias del país donde se registra esta producción, razón por la que constituyen –histórica y geográficamente– la región yerbatera argentina (Rodríguez, 2018).

⁵ Misiones se mantiene como Territorio Nacional entre 1880 y 1953, momento en el que adquiere el estatus de provincia.

⁶ La planta de yerba mate necesita un periodo de cuatro a cinco años luego de su implantación para realizar la primera cosecha.

gobierno de Brasil, principal abastecedor hasta entonces del mercado argentino⁷ (Magán, 2008).

En este escenario y como instrumento de mediación se creó en 1935 la Comisión Reguladora de la Yerba Mate (CRYM). Esta entidad tenía como objetivo principal controlar la producción, estableciendo mecanismos de cupos y limitaciones (incluso prohibiciones) según las “necesidades del contexto”. Además –y con el objetivo de regular la oferta acorde a la demanda de consumo– se creó por Decreto 83.816 de abril de 1936 el Mercado Concentrador de la Yerba Mate (MCYM). La principal función de esta institución fue realizar la venta de la yerba mate de los productores en el momento adecuado y al precio estipulado por la CRYM, además de facilitarle al sector productivo el almacenamiento y transporte; como así también el pago de su producción y el otorgamiento de un crédito prendario financiado por el Banco de la Nación Argentina (*Boletín Informativo* de la CRYM, 1936).

Lejos de generar una solución definitiva para el problema yerbatero, tanto la CRYM como el MCYM fueron interpelados en distintos momentos por el sector productivo,⁸ principalmente de parte de los de menor capacidad de acumulación, quienes en no pocas oportunidades levantaron sus voces ante las medidas desplegadas por la institución estatal. En la década de 1970, previo al golpe de Estado, desde el Movimiento Agrario de Misiones (MAM) las críticas fueron canalizadas a través de *Amanecer Agrario*, órgano oficial de difusión del movimiento, y en distintas movilizaciones desplegadas por los productores (Rodríguez, 2020).

El MAM y la Federación de Cooperativas habían llegado a un acuerdo: no se integraría la CRYM en minoría. “Si se entra en minoría a la CRYM, esos señores que la manejaron a su antojo, durante tantos años, se encargarán muy bien de ocultar

⁷ El vínculo comercial con el país vecino involucraba además el trigo, uno de los principales cultivos de la Argentina. En este litigio se vieron amenazados los intereses de la principal región del país, hecho que acentuó más la importancia del acontecimiento descripto.

⁸ Las referencias que realicemos en todo este artículo hacia dicho sector contemplan a mujeres y hombres vinculadas/os con la producción de yerba mate, dado que dicha actividad no se limitó (ni se limitó en el pasado) a una tarea exclusivamente masculina.

sus negocios (...) Entonces nos preguntamos ¿por qué la Federación acepta la presión del gobierno, que también está en la trampa, y presenta una terna para integrar la CRYM en minoría? (*Amanecer Agrario*, 1972: 3).

Aunque la intervención reguladora por parte del Estado continuó durante la última dictadura militar, los intereses de los pequeños productores en el directorio de la CRYM se vieron fuertemente debilitados al no constituir mayoría en el mismo y por la represión ejercida sobre el Movimiento Agrario de Misiones que, como sus similares de Chaco y Formosa –ligas agrarias–, habían crecido en la década del 70 como movimiento representativo de los pequeños y medianos productores del NEA (Slutzky, 2011: 393). Además, fue factible identificar un accionar activo pro dictadura de algunos actores de la actividad yerbatera, particularmente del sector industrial-molinero. El establecimiento correntino Las Marías, propiedad de la familia Navajas Artaza (quienes ocuparon distintos cargos públicos durante gobiernos democráticos y de facto), representó quizás el principal hito en este accionar. En el informe *Responsabilidad empresarial en delitos de lesa humanidad* se da cuenta de que existen evidencias de la participación por parte de esta empresa durante el periodo dictatorial, cuyas consecuencias fueron sufridas principalmente por los trabajadores (con énfasis en sindicalistas y dirigentes). En dicho documento se responsabiliza particularmente a Adolfo Navajas Artaza, quien era en ese entonces su presidente (Dirección Nacional del Sistema Argentino de Información Jurídica, 2015).

Con la vuelta a la democracia en 1983, el gobierno con el signo de la UCR de Ricardo Barrios Arrechea (1983-1987) intervino la Comisión. La dificultad de llevar a cabo una política yerbatera desde el Estado provincial por el dominio que en la CRYM tenían entonces los grandes grupos molineros fue el motivo fundamental de la intervención (Schamber, 2000: 232). Esta controversia de intereses situó al pequeño productor en un escenario desfavorable puesto que no contaba con un movimiento fuerte que los aglutinara, dado la situación que vivió el MAM durante la última dictadura. En este sentido, la posibilidad de organización y resistencia presentaba sus limitaciones. El motivo principal fue la desorganización forzosa y persecución de los dirigentes gremiales en la etapa dictatorial.

Por más de medio siglo la actividad yerbatera estuvo mediada por esta institución, hasta que en 1991 durante el gobierno de Carlos Menem y a través del decreto de desregulación 2284/91 se puso fin a la misma y el Estado se retiró de la escena para dejar librado a las reglas del mercado al principal motor económico de Misiones. Aunque la desregulación se produjo a cuentas de un decreto, la entidad presentaba conflicto de intereses desde antes de ejecutarse la supresión.

Para comprender el accionar del Estado y el desarrollo del agro en una región marginal y de frontera como la que se estudia en este artículo, es necesario ponderar el escenario nacional y las modificaciones estructurales que se aplicaron. Las transformaciones políticas y económicas impulsadas por el neoliberalismo (que se consolidan durante la década de 1990), provocaron profundos cambios en el modelo de acumulación. Estas se reflejaron en el régimen político, en las decisiones gubernamentales implementadas y en los patrones de relación entre el Estado, el mercado y la sociedad civil. Estos cambios no se restringieron únicamente a los factores económicos, sino que incluyeron a las organizaciones, instituciones y políticas, tanto como a las creencias y valores de los actores. Es decir, se ligaron con transformaciones en la cultura misma de la sociedad argentina (Lattuada, 2006: 209).

El contexto devino propicio para el avance y consolidación de un nuevo modelo de acumulación, tanto en la región pampeana y –con matices particulares y características territoriales específicas– en otras regiones del país. Las pautas neoliberales “fueron aplicadas al sector agropecuario y al sistema agroalimentario en su conjunto, conformando así las bases necesarias para el agronegocio”, asociado principalmente con la soja, pero también con el trigo y el maíz (Teubal, 2008: 5).

En la región yerbatera argentina, el retiro del Estado de la actividad a partir del decreto de desregulación de 1991, con la consecuente desarticulación de la CRYM, como marco de arreglos institucionales que facilitan la consolidación del modelo (Teubal, 2008), provocó que la industria yerbatera inicie un proceso de concentración en favor de la burguesía industrial o molinera. La situación se sumó a la influencia creciente de las cadenas comercializadoras (consolidación de los hipermercados), haciendo que ambas consoliden su papel en su calidad de eslabones que dirigen el sector y absorben las mayores tasas de ganancias (Magán, 2008).

Como parte del nuevo paisaje agrario se observó que muchas empresas dedicadas a la producción, elaboración y comercialización del cultivo, avanzaron en la externalización de sus funciones, tendiendo cada vez más a terciarizar las tareas de la cosecha y transporte de la materia prima (Rau, 2012). El proceso dio lugar a la expansión de un sector de empresas de servicios especializados en estas funciones: los contratistas de mano de obra, vendedores del servicio de cosecha y transporte (Slutzky, 2011). El crecimiento de este sector se constituyó en “factor de expansión de la informalidad y precarización del empleo asalariado yerbatero, siendo ejemplos el trabajo no registrado, el pago a destajo y las pésimas condiciones en los lugares laborales” (Rau, 2012: 57).

El productor yerbatero ante la desregulación de la CRYM

A partir de la supresión de la CRYM el productor yerbatero –principalmente el pequeño y mediano– se enfrentó a las condiciones de mercado y al libre juego de la oferta y la demanda. Sin las medidas de la entidad oficial, pero al mismo tiempo sin los canales de comercialización que se establecían a través del MCYM, el yerbatero debió “negociar” su producto en un escenario desfavorable. Los molineros (en su calidad de sector concentrado) controlaron los precios de la materia prima y del producto que se encontraba en las góndolas.

Como consecuencia de este panorama, se inició un periodo de elevada conflictividad entre los productores y la industria. Las modificaciones del contexto generaron movilizaciones, protestas y resistencia (Rau, 2002; Rosenfeld y Martínez, 2007),⁹ llevadas a cabo por sectores afectados por las medidas desplegadas; además se producen las condiciones necesarias para el surgimiento de nuevas asociaciones y para la transformación de los discursos, estrategias y estructuras organizativas de las asociaciones preexistentes, redefiniéndose a su vez la red de representaciones de intereses y su interacción con el Estado y otros sectores sociales (Lattuada, 2006).

⁹ La máxima expresión de lucha se desarrolló en 2001. El acontecimiento se conoció en la historiografía regional como el tractorazo y fue la resistencia desde donde se impulsó la creación del actual Instituto Nacional de la Yerba Mate, entidad que se encuentra entre las que sufrirían nuevamente las consecuencias de una posible desregulación.

Entre las consecuencias fue posible percibir que las plantaciones más modernas, con mayor densidad de ejemplares por hectáreas y mejor calidad fueron las más beneficiadas. Esto dejaba fuera del mercado a la mayoría de los pequeños plantadores que no habían tenido ingresos o incentivos suficientes en las décadas anteriores para modernizar sus cultivos o no habían obtenido autorización para replantar árboles envejecidos (Magán, 2005).¹⁰ Además, fue posible advertir el descenso de la participación primaria en el valor de la yerba mate que previo a la desregulación representaba el 30% y una década posterior a la eliminación del ente regulador bajó al 9%. Esta situación implicó una transferencia anual superior a los cien millones de dólares desde la producción primaria al capital concentrado, es decir, hacia el sector molinero-industrial (Gortari, 2016: 69).

A pesar de las recurrentes crisis del sector, la difusión de este cultivo perenne y de necesaria transformación industrial continúa siendo muy importante para el agro misionero. Sin embargo, los márgenes de participación del sector de productores familiares y el marco institucional previsto para la negociación sobre las condiciones de producción y distribución de los ingresos de la yerba mate se vieron modificados (Stluzky, 2011: 133). El 76% de los productores tienen menos de diez hectáreas cultivadas y ocupan el 52% de la superficie. En tanto el 24% restante tiene más de diez hectárea y poseen el 48% del área. La distribución entre Misiones y Corrientes es asimétrica, en la primera se registran el 97% de los productores, el 84% de la producción y el 90% de la superficie, mientras que en la segunda se encuentra el 3% de los productores, el 16% de la producción y el 10% de la superficie cultivada (MEyFP, 2011: 11).

¹⁰ Esta variable constituyó una determinación fundamental que fue planteado en el Plan Estratégico Yerbatero del INYM (2013- 2020), donde se puede leer: “se presenta una importante pérdida de productividad de los yerbales por degradación de suelo, mal manejo de plantaciones y envejecimiento de las mismas y, por otro lado, tenemos una importante plantación de yerbales nuevos con aplicación de alta densidad. Esto define dos escenarios a futuro: 1) la disminución de la producción de hoja verde, y 2) incremento de la producción de hoja verde. Es posible que estos dos escenarios se den en forma conjunta, cayendo la producción de hoja verde de los estratos de productores menores, sin posibilidad de inversión, mientras que se incremente la oferta a partir de nuevas plantaciones. Lo que no es posible es saber cuál será el resultado de este balance, pero se prevé un aumento en la tendencia a la concentración e integración de la producción primaria al resto de los eslabones”. (INY, 2013: 4)

Se percibe –además– la concentración de las unidades productivas y la consecuente disolución de las más pequeñas, la pérdida de márgenes de autonomía en las decisiones del eslabón de la producción primaria respecto de volúmenes y precios, y el repliegue del Estado en algunas de sus principales funciones reguladoras relacionadas con la actividad agrícola. Se agregan, además, otros de características particulares, que dificultaron aún más la situación de los pequeños productores familiares, como la liberalización de la plantación del cultivo y la disparidad de rendimientos productivos entre los yerbales recientemente implantados y aquellos de antigua data atados a rendimientos históricos marcadamente menores. Estos procesos repercuten y se consolidan como límites importantes en la capacidad de ascenso social y económico para el sector productivo, particularmente en quienes se encuentran menos capitalizados.

Las “voces” de la prensa local sobre la cuestión yerbatera y la desregulación

Como se ha hecho referencia, las discusiones sobre el funcionamiento de la CRYM anteceden al decreto desregulador y empiezan a formar parte de la agenda informativa en los meses finales de 1991. Incluso unos años antes de producirse el hecho *El Territorio* aludió sobre una posible desregulación de la actividad y lo hizo a través de la denuncia de una de las principales entidades yerbateras de la región como lo es el Centro Agrario Yerbatero Argentino (CAYA). Ya en 1988 se puede leer en sus páginas el siguiente comunicado:

El Centro Agrario Yerbatero Argentino manifestó su preocupación porque ‘hay una tendencia a desregular la actividad’ y precisó que ‘ello se manifiesta a través de plantaciones no autorizadas y de la falta de control’ por parte de la Comisión Reguladora de la Producción y Comercio de la Yerba Mate (...) Estas cuestiones fueron planteadas recientemente al gobernador Julio César Humada, a quien además el CAYA solicitó su ‘enérgica intervención’ para obtener el cierre total de las importaciones de yerba canchada, hasta que la producción local esté en condiciones de abastecer el consumo. (*El Territorio*, 16/8/1988: 9).

El CAYA es una entidad que surge en la década de 1930 y se constituyó con los disidentes de la Asociación Rural Yerbatera (ARYA). Son principalmente productores

de la zona centro de Misiones. Desde su formación fue la organización más polémica y combativa de las agrupaciones de medianos y pequeños productores. Una de las acciones más destacada para la historia del CAYA fue la entrevista que mantuvo su presidente Andrés Haddad con el presidente de facto de la República, el general Pedro Aramburu, con el objetivo de solicitarle a este la restitución de la Ley 12.236 para que volviera a funcionar la CRYM y que su sede se traslade a Misiones; objetivos que fueron logrados. Durante las crisis yerbateras de las primeras décadas del siglo XX, el CAYA fue la organización que sostuvo las posiciones más intransigentes y mantuvo duros enfrentamientos con otras entidades similares, especialmente con los representantes de la industria molinera (Rodríguez, 2018).

Ante la eminente confirmación de la desregulación del sector yerbatero *El Territorio* tituló en la sección Información General: “Conmoción por trascendidos sobre desregulación”. A pesar de que la nota se publica prácticamente en forma sincrónica a la sanción del decreto, se puede leer que “ni en el Gobierno, ni en los sectores de actividad privada y profesional (...) se conocían los alcances de la medida”. En la misma nota, el matutino citó una entrevista brindada a dicho medio por el gobernador Julio Humada (del Partido Justicialista), quien afirmó que “si se desregula el sistema yerbatero en Misiones y Norte de Corrientes, sería el final de los pequeños productores (*El Territorio*, 31/10/1991: 11. Las cursivas son nuestras).

Las palabras del gobernador de Misiones sobre la situación del pequeño productor –además de ser poco alentadoras– describían el contexto y el escenario agrario luego de conocerse los resultados del Censo Nacional Agropecuario de 1988. Los guarismos indicaron una disminución de las pequeñas explotaciones agrícolas. *El Territorio* se hizo eco y publicó una nota con el título “Advierten disminución de explotaciones agropecuarias” (*El Territorio*, 15/10/1991: 14). La situación enunciada describió el paisaje rural misionero, además, si se consideraba el avance de la foresto-industria, el panorama resultaba complejo para los productores menos favorecidos, particularmente en la zona norte de la provincia. El entonces ministro de Asuntos Agrarios, Francisco Schlagenhauf, fue quien confirmó esta realidad al declarar que “en la Zona Norte de la provincia no hubo ampliación de la frontera agrícola y, en cambio, se observa un avance permanente de la forestación en áreas que antes se ocupaban con cultivos” (*El Territorio*,

7/10/1991: 11). Este hito resulta fundamental para comprender la economía agraria actual, con el devenir de la foresto-industria y la incursión de capitales extranjeros en Misiones, cuyo corolario es la expulsión y el éxodo de los pequeños productores de sus unidades domésticas (Chifarelli, 2010).

Antes de la supresión, el funcionamiento de la CRYM fue duramente cuestionado desde el diario *Primera Edición*. A través del elocuente titular “Denuncian castigo y persecución de la CRYM a pequeños productores”, el matutino expuso los vínculos entre funcionarios (del gobierno) y molineros (yerbateros). Las palabras de referentes del sector fueron utilizadas para retratar la realidad que enunciaba. Fue el dirigente Pedro Angeloni quien manifestó “la CRYM, así como está, no tiene sentido de ser, porque los grandes molineros tienen sus empleados ahí adentro, que son los mismos funcionarios y, por lo tanto, hacen lo que quieren. Ellos son los que dominan la CRYM” (*Primera Edición*, 25/10/1991: 2). En una de las entrevistas que le realizamos a dicho dirigente nos manifestó:

Nunca estuve a favor de desregular, pero sí que se debía hacer algo para que la entidad represente a todos los productores y no solo a los más grande, que eran los molineros y que además tenían vínculos con el gobierno. Yo tenía que hacer oír lo que pensaban los cooperativistas y así lo hice, hablaba desde el lugar de la cooperativa de Jardín o desde mi posición en la FEDECOOP. Después ya era irremediable el fin de la CRYM y así pasó. (Comunicación personal, diciembre de 2014, Jardín América, Misiones)

El entonces presidente delegado de la CRYM, Edgard Stevenson, afirmó que “ante la probable desregulación de la actividad *el negocio yerbatero quedará en mano de no más de 20 industriales*” (*Primera Edición*, 31/10/1991: 4. Las cursivas son nuestras). El funcionario vaticinó un escenario complejo para el pequeño y mediano productor, al tiempo que enunciaba una realidad que con los años caracterizaría a la agroindustria yerbatera. En el mercado nacional existen más de 200 marcas de yerba mate elaboradas por unos 140 establecimiento de molienda, pero solo diez marcas concentran el 80% del mercado: Taragüí (Las Marías), Rosamonte (Hreñuk), Amanda (La Cachuela), Nobleza Gaucha (Molinos Río de La Plata), La Tranquera (Llorente), Playadito (Cooperativa Liebig), Aguantadora (Coo-

perativa Montecarlo) y Andresito (Cooperativa Andresito) (CONINAGRO-FEdeCOOP, 2014: 71).

La materialización del retiro del Estado en actividades claves para las economías regionales de la Argentina se concretó entonces por intermedio del Decreto 2284/91 que impactó en el mercado interno, en el comercio internacional, en los entes reguladores y en el mercado de capitales. Con excepción del Instituto Nacional de Vitivinicultura y el Fondo Especial del Tabaco se suprimieron todas las juntas reguladoras, entre ellas la CRYM y el Mercado Consignatario, liberalizándose así la actividad (Schamber, 2000). El neoliberalismo devino en modelo hegemónico, hecho que se apreció en las acciones y en los discursos del gobierno.

La incertidumbre pareció ser –en los días posteriores al decreto– el denominador común en las publicaciones periódicas. *El Territorio* posteó una nota titulada “Minifundistas preocupados por la desregulación” (*El Territorio*, 16/11/1991: 14) en la que dio cuenta del accionar de los pequeños productores ante las acciones del gobierno, no solo con la disolución de la CRYM, sino también ante medidas implementadas para alentar “al agro provincial” a través de la forestación o la incursión de otros cultivos. Sin ser explícito, en la nota fue factible identificar la realidad agraria misionera del periodo.

Un aspecto central en el análisis lo constituyó la arena política. La transición del gobierno de Julio César Humada (PJ) a manos de Federico Ramón Puerta (PJ) se produjo en medio de las medidas anunciadas por el gobierno nacional. El entonces electo gobernador es además un importante yerbatero de la región, dato no menor a la hora de contemplar y analizar las medidas adoptadas. Fue el propio mandatario quien afirmó que la desregulación lo tomó por “sorpresa” y consideró “la posibilidad de promover la creación de algún organismo provincial a fin de preservar el esquema de regulación en defensa de los pequeños y medianos productores” (*Primera Edición*, 1/11/1991: 2). Una de sus consignas electorales se basó en la protección al pequeño y mediano productor yerbatero.

Ante esta situación y como forma de manifestar su malestar con las decisiones implementadas, desde la UCR no avalaron ni acompañaron las medidas. *Primera Edición* publicó una nota titulada “En desacuerdo con la desregulación, Diputados

radicales no viajaron con Menem a Estados Unidos". El periódico citó las palabras del diputado nacional César Jaroslavsky, quien afirmó "queremos que el Fondo Monetario sepa que la oposición no avala las medidas que el presidente toma por decreto" (*Primera Edición*, 1/11/1991: 4).

En la disputa política, el oficialismo se mostró "reacio" en aceptar una medida, *a priori* anti popular y "contraria" al eslogan que sostuvieron en la campaña electoral. Fue el diputado provincial Nelson Luis Cáceres (PJ) quien se expresó públicamente a favor de sostener la regulación del sector. No obstante, consideró necesario introducir cambios –a tono con el oficialismo a nivel nacional– advirtiendo "nosotros acompañamos el dinamismo y la evolución que existe en el mundo" sosteniendo que "en los países del primer mundo, la economía primaria no solo está regulada, sino subsidiada" (*Primera Edición*, 6/11/1991: 2).

Aunque los dos bloques mayoritarios de Misiones se mostraban contra de la desregulación, la medida se implementó y se ejecutó. El paso inmediatamente posterior al decreto desregulador consistió en desmantelar y suprimir los entes reguladores afectados. Para el caso de la CRYM y el Mercado Consignatario, se envió –desde Nación– un interventor encargado de concretar este accionar. El tucumano Carlos Alberto Dionisi fue el elegido para "la tarea". "Vengo a liquidar este organismo en virtud del decreto nacional" (*El Territorio*, 12/11/1991: 1) fueron sus palabras al arribar a la provincia. Esta tarea también se desarrolló con la Junta del Azúcar, entidad de la cual fue su presidente.

El plazo de noventa días para ejecutar la disolución no se cumplió. No solo se liquidaban las funciones de una entidad, sino que también se debían contemplar el recurso humano que ejercían funciones y desempeñaban tareas en la entidad. En palabras del interventor, "los empleados tendrán varias alternativas, como el retiro voluntario y la jubilación y en otros casos serán absorbidos por organismos nacionales que operan en la provincia" (*El Territorio*, 12/11/1991: 1). Es el propio Dionisi quien esbozó esta realidad, aunque sin moverse de la misión para la que fue designado. Sus palabras parecían justificar lo que se estaba desarrollando, a expensas de la situación agraria y de las personas que integraban la institución. Afirma que "la regulación no es lo mejor para el bienestar del país en general" (*Primera Edición*, 11/12/1991: 10).

En este apartado –salvo las expresiones del de Dionisi– se observa un claro sesgo de valoración negativa hacia la eliminación de la CRYM. El sector productivo (en especial los pequeños) son quienes recibirían el impacto de manera negativa y ocupan el “mayor espacio” en las publicaciones de los matutinos seleccionados. Las voces de los funcionarios acompañaron el panorama incierto y se mostraron críticos ante la posibilidad del retiro estatal. La agenda informativa devino en pública con un marcado discurso antidesregulación. Sin embargo, a medida que transcurrieron las semanas y particularmente posterior a la sanción del decreto que suprimió a la CRYM, se aprecia un cambio de tono en la redacción de la información, como así también una modificación en la calificación valorativa (Zunino, 2016) y en las “voces” que incorporaron al escenario mediático.

¿Un “giro discursivo” en la prensa provincial?

Cuando la desregulación fue un hecho confirmado, el tratamiento del tema por parte de la prensa cobró matices interesantes para observar el escenario político –entre disputas y acuerdos–, pero también para reconocer el marco económico en el que se tomaron las decisiones. El mercado y las pautas liberales comenzaron a proyectarse en la región con más fuerza, dando cuenta del tinte neoliberal del periodo. Además, el MERCOSUR, como proyecto de integración de mercado entre los países regionales, fue contemporáneo al proceso que aquí se describe y sin lugar a dudas permeó en el escenario agrario y las medidas que se tomaron.

Hasta ahora el discurso de *El Territorio* pareció presentar la incertidumbre por lo que vendrá o el lugar del pequeño productor como ejes fundamentales para dedicar tinta a la desregulación yerbatera. Sin embargo, en una nota de opinión publicada en los primeros días de noviembre de 1991 fue posible reconocer cierto “giro discursivo” o un cambio en la valoración (White, 2000). “¿Vale la pena insistir con la regulación yerbatera?” (*El Territorio*, 03/11/1991: 3), este fue el titular de una columna donde se narraba el origen y el devenir de la CRYM y el Mercado Consignatario. Aludió, además, a que ciertas medidas respondían a contextos específicos que no tienen que ver con la década de 1990, interrogándose hasta qué punto era conveniente insistir en la presencia del Estado en la actividad. El “giro” no es total y el diario se reservó espacio para quienes se esgrimían contra la desregulación. En este sentido, nuevamente el Diputado Provincial Nelson Luis

Cáceres (PJ) afirmó que “la desregulación de la economía yerbatera afectará considerablemente a los trece mil productores y las 50 mil familias tareferas” (*El Territorio*, 06/11/1991: 12).

Sin embargo, con mayor frecuencia se leen entre sus páginas fragmentos de referentes yerbateros que presagiaban un “mejor funcionamiento” de la actividad sin la CRYM, y cuya supresión no afectaría a los pequeños productores. Un relato elocuente –justificando la desregulación y avalando las medidas liberales– lo emitió Carlos María Beltrame, reconocido industrial yerbatero de la zona centro de la provincia:

Una vez más Menem sorprende con una extraordinaria inteligencia política. La decisión de barrer en la Argentina los nichos prebendarios que se fueron creando en todos los gobiernos me parece sensacional. Muchos de ellos justificados en las circunstancias después perdieron todo significación e incluso se volvieron en contra de la sociedad que los había creado. Creo que Cavallo tiene, además de conciencia de las ideas liberales y de cómo atender las tendencias del mercado, también un alto componente de consideración social en sus razonamientos. Entonces esta medida, tajante para muchos, es propia de un estratega (...) que decide hacer borrón y cuenta nueva con todos los regímenes particulares de privilegio o protección en la Argentina. (*El Territorio*, 09/11/1991: 14)

En la misma sintonía, el ministro de Hacienda y Economía Salomón Antonio Michitte afirmó: “En Misiones no van a desaparecer los pequeños productores, porque los yerbateros están bien organizados y además el gobierno provincial va a bregar para que ello no ocurra” (*El Territorio*, 3/11/1991: 18).

Primera Edición publicó una nota dominical que se titula “El destete”, en la que afirma “No es de mal gusto llamar a las cosas por su nombre: el drástico destete de la sociedad practicado por el poder gobernante, ante todo, es un acto de arrojo en contenido y envoltorio” (ibid.: 2). Sin justificar la desregulación, pero con un título muy sugestivo, la nota aludió al proceso implementado, dando cuenta del carácter liberal y los mandatos del mercado. También esbozó la realidad política provincial

sobre la que expuso la posible composición del gabinete de Ramón Puerta al frente del Ejecutivo de Misiones y los intereses en pugna.

También en una nota dominical *El Territorio*, en la sección Economía y finanza, decidió hacerse eco de la “polémica por la desregulación” y dedicó una página completa a la fundación Misiones por Misiones. Con un fuerte sesgo provincialista, las líneas publicadas pretendían ser una reivindicación histórica de Misiones, exponiendo las veces en que la “República” dominó los intereses de la “Provincia”. Desde el Combate de Mbororé, pasando por las Misiones Jesuíticas, la Causa de Mayo y el Laudo Cleveland, el recorrido pretendió presentar a Misiones como sujetada por intereses de la nación. La desregulación yerbatera no fue la excepción y la fundación mencionada expresó “Ahora, de un plumazo, por decreto se deroga la ley de regulación de la producción de la yerba mate y donde, una vez más, el poder central de decisión avasalla a Misiones, a su pueblo y a sus gobernantes sin tan siquiera tener la delicadeza de consultar sobre la conveniencia o no de tan tremenda medida” (*El Territorio*, 17/11/1991).

Quizás donde más claro se puede apreciar el perfil que fueron tomando las publicaciones sea en un fascículo especial que *El Territorio* dedicó a la decimonovena edición de la Fiesta Nacional de la Yerba Mate. La celebración que se realizó en la localidad de Apóstoles pretendía reunir a la “familia yerbatera” y es un símbolo identitario para la región. En sus páginas, el matutino mencionado reunió las voces de algunos dirigentes del sector industrial y cooperativo. La situación del pequeño productor fue el eje de los argumentos. Esta vez con un claro tinte de “despreocupación” ante las medidas implementadas.

Bajo el rótulo “Mitos y realidades de la yerba mate” el matutino publicó las palabras del importante industrial yerbatero Juan Alfredo Szychowski (Yerba Mate Amanda) quien afirmó “con la desregulación los que deben sentirse inquietos e inseguros son los productores ineficientes, indistintamente, sean estos pequeños, medianos o grandes productores y dentro de esta categoría, *el más vulnerable es el grande*, lo sigue el mediano y por último el pequeño” (*El Territorio*, fascículo especial 19 Fiesta Nacional de la Yerba Mate, 1991. Las cursivas son nuestras). En la misma sintonía el empresario Ramón Hreñuk (Yerba Mate Rosamonte) consideró que “*la desregulación no perjudicará a los chicos, sino por el contrario, los va a*

Imagen 1



Fuente: diario El Territorio, octubre de 1991

beneficiar (...), creo que un colono con 20 o 30 hectáreas puede incrementar más su producción que una empresa digamos que ya tiene sus organizaciones" (idem. Las cursivas son nuestras).

El Territorio decidió en esta ocasión publicar las palabras del presidente de la Asociación Rural Yerbatera Argentina (ARYA), Ricardo Mayne, quien afirmó "no estamos en contra de la desregulación, además ya es un hecho consumado, por lo que debemos encarar acciones conjuntas que permitan encaminar la actividad" (idem). Esta entidad se creó en 1936 como resultado de la fusión de otras dos corporaciones: la Asociación Argentina de Plantadores de Yerba (1926) –en la cual participaba el doctor Nicolás Avellaneda (hijo)– y la Confederación Yerbatera Argentina. Producto de la época, esta asociación –que participaba de las reuniones

de la CRYM- luchaba contra los tratados comerciales que permitían la libre importación de yerba mate, sobre todo desde Brasil. La forma de elección de representantes de este organismo estaba determinada por la proporción de superficie con plantación de yerba mate, es decir que el voto se emitía acorde a la cantidad de hectáreas de los yerbales, generando diferencias que condujeron a la división de la asociación (Rodríguez, 2018).

Las voces de las cooperativas no estuvieron ausentes en el fascículo dedicado a la 19 Fiesta Nacional de la Yerba Mate. Fueron los presidentes de algunas de estas entidades los que emitieron sus opiniones sobre la desregulación y la cuestión yerbatera. El presidente de la Cooperativa Agrícola de Montecarlo, Sergio Rojas, consideraba que “la actividad yerbatera debe amoldarse a la nueva realidad del mercado”, el enunciado –en sintonía con el momento– se complementaba con la afirmación de que “oponerse en este momento sería quedar fuera de contexto” y consideró que su cooperativa “buscará amoldarse a las nuevas circunstancias que crea la desregulación de la actividad yerbatera” (*El Territorio*, fascículo especial 19 Fiesta Nacional de la Yerba Mate, 1991). El entonces presidente de la Cooperativa de Productores Yerbateros de Jardín América, Juan Kalitko, expuso que “el pequeño y mediano productor no tendrá ningún problema y que la desregulación será beneficiosa”, enfatizó en que si “el productor (...) fue capaz de hacer una plantación de yerba mate, será capaz de administrar y comercializar la materia prima en un mercado libre” (idem).

Mencionar que las cooperativas yerbateras fueron las principales perjudicadas por las medidas descriptas es una realidad indiscutible (Rodríguez, 2018). Los pequeños y medianos productores no solo vieron ceñida su capacidad de acumulación, sino que enfrentaron situaciones tan adversas que condicionaron su reproducción social. Luego de diez años de desregulación, con una brecha constantemente en aumento entre la industria y el sector productivo, el malestar generalizado se tradujo en paros y movilizaciones, reconocidas en la historiografía regional como “tractorazo” (Gortari, 2007), cuya expresión más característica fue la creación del Instituto Nacional de la Yerba Mate (INYM).¹¹ Es este organismo el que en la

¹¹ Para un mayor análisis ver: Magán (2003).

coyuntura actual enfrenta las mismas tesituras de la desregulación. La historia se repite, las consecuencias ya las vivimos y las vimos.

Empero, en este apartado la calificación valorativa adquirió un nuevo matiz. La desregulación y el libre mercado emergieron a partir de lo expuesto como “una necesidad del contexto” y los periódicos se presentaron como actores comunicacionales claves para transmitirle a la sociedad la información, mostrando “el poder de la agenda” (Aruguete, 2015) y su impacto en la opinión pública.

Reflexiones finales

En este artículo se ha realizado un breve recorrido de cómo trató la prensa escrita misionera la desregulación yerbatera. La elección de las notas a publicar contiene una carga ideológica intencional por parte de los medios de comunicación. En palabras de van Dijk “la manera de escribir en la prensa (...) es una función de la organización del periódico como empresa, de la formación de periodistas, de las rutinas diarias de ‘hacer noticias’, de la identidad de grupo y profesional de los periodistas, y muchas otras estructuras sociales más” (van Dijk, 2002).

La década de 1990 se presenta como un punto de inflexión en el análisis histórico, económico y agrario en la Argentina. La provincia de Misiones no fue la excepción y su principal cultivo enfrentó nuevas tesituras y decisiones políticas. La desregulación como herramienta del modelo neoliberal puso fin a más de medio siglo de intervención estatal a través de la CRYM y el MYMC. La entidad recibió constante críticas desde los distintos sectores que componían la agroindustria yerbatera, aunque la consideraban fundamental para el desarrollo de la actividad. Su liquidación dividió aguas, tanto en la opinión profesional como en la pública.

Las lecturas y el análisis de las publicaciones de la prensa se presentaron como un vehículo para el análisis crítico del discurso, al tiempo que posibilitaron reconocer e identificar la postura que asumieron los principales medios de comunicación de la provincia ante temas tan trascendentales como el aquí ponderado. Lo que se intentó fue dar cuenta de cómo trataron la desregulación yerbatera los dos principales periódicos de Misiones y, en palabras de Zunino, observar “la calificación valorativa” que propusieron. En las distintas páginas editadas fue posible

dar cuenta del componente ideológico de ambas publicaciones. Con el devenir de los acontecimientos, se pasa de un tinte “incierto” a un escenario más “confiable” para el productor yerbatero, principalmente para los más pequeños. A través de notas firmadas o entrevistas a funcionarios e integrantes de la agroindustria yerbatera, los dos matutinos esbozaron un discurso que poco a poco fue mutando –o al menos dando signos de cambios– acorde a las decisiones implementadas.

Las “formas de hacer noticias” –parafraseando a van Dijk– se puede apreciar en las palabras utilizadas, en los momentos y, sobre todo, en la elección de los referentes. Fue factible identificar que pretendieron cubrir el abanico de representantes de la actividad (productores, empresarios, molineros, cooperativas, funcionarios públicos). Sin embargo, la elección no fue inocente y las palabras de los sujetos/actores tienen una intencionalidad definida. Desde el sector cooperativo se pudo apreciar la representación de entidades “modelos” que aún en la actualidad se diferencian –productiva y comercialmente– de las asociaciones pequeñas. El sector empresarial e industrial se presentó como un bloque a favor de la eliminación de la CRYM. Los funcionarios políticos no expresaron unánimemente su apoyo a la liquidación de la entidad. Hubiese sido un acto poco popular para la época y de seguro generaría una reducción del caudal electoral. Empero, las decisiones políticas dieron cuenta del acompañamiento en las reformas de Estado implementadas por el menemismo.

En el contexto actual la desregulación (DNU 70/2023) ocupa un lugar destacado en el discurso político y económico, hecho que sitúa la temática dentro de la agenda mediática. Como consecuencia de la falta de facultades para que el ente oficial fije los precios, las industrias adquieren un protagonismo destacado en esta arista. Las importaciones del producto desde países vecinos recrudecen las condiciones adversas que enfrentó históricamente el pequeño y mediano productor yerbatero. El historiador siempre interroga desde el presente. Sin descuidar el contexto de producción recurre al pasado para explicar determinados escenarios. Esta no fue la excepción. La asimetría y la concentración del actual escenario yerbatero se explica en gran parte por las decisiones implementadas en el periodo aquí estudiado y que en la actualidad vuelven a emerger como “lo necesario e imperioso”. Los medios jugaron y juegan un rol fundamental, de allí que, en su calidad de actores, dicen y hacen.

Fuente primaria

Amanecer Agrario (1972). Periódico del Movimiento Agrario de Misiones (MAM). Oberá, Misiones.

Boletín Informativo (1936). Boletín de la Comisión Reguladora de la Yerba Mate. Buenos Aires.

Diario *El Territorio*. Posadas, Misiones.

Diario *Primera Edición*. Posadas, Misiones.

Bibliografía

Aruguete, N. (2015). *El poder de la agenda. Política, medios y público*. Buenos Aires: Bibras.

Bartolomé, L. (1975). "Colonos, plantadores y agroindustrias. La explotación agrícola familiar en el sudeste de Misiones". *Desarrollo Económico. Revista de Ciencias Sociales*, vol. 15, n° 58.

Chifarelli, D. (2010). *Acumulación, éxodo y expansión: un análisis sobre la agricultura familiar en el norte de Misiones*. Buenos Aires: Ediciones INTA.

Confederación Intercooperativa Agropecuaria Cooperativa Limitada y Federación de Cooperativas de Misiones (CONINAGRO-FEdeCOOP) (2014). *Yerba Mate en Misiones. Basado en modelos productivos de productores agropecuarios cooperativista*. Buenos Aires: CONINAGRO.

Dirección Nacional del Sistema Argentino de Información Jurídica (2015). *Responsabilidad empresarial en delitos de lesa humanidad. Represión a trabajadores durante el terrorismo de Estado. Tomo II*. Argentina: Editorial Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la Nación. Disponible en: https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/informe_responsabilidad_empresarial_2.pdf.

Gortari, J. (comp.) (2007). *De la tierra sin mal al tractorazo*. Posadas: EdUNaM.

Gortari, J.; Rosenfeld, V. y Oviedo, A. (comps.) (2016). *Dinámica agraria y políticas públicas. Desigualdades sociales y regionales*. Posadas: EdUNaM.

Instituto Nacional de la Yerba Mate (INYM) (2013). *Plan Estratégico para el Sector Yerbatero (2013- 2020)*. Posadas: INYM.

Lattuada, M. (2006). *Acción colectiva y corporaciones agrarias en la Argentina. Transformaciones institucionales a fines del siglo XX*. Bernal: UNQ.

Magán, M. V. (2003). "El amanecer de la esperanza. Un análisis del primer año del Instituto Nacional de la Yerba Mate". Presentado en las *III Jornadas Interdisciplinarias de Estudios Agrarios y Agroindustriales*. Buenos Aires.

____ (2005). *Once años sin regulación. La evolución del sector yerbatero argentino desde 1991 a 2002. Documentos del CIEA N° 3*. Buenos Aires: FCE-UBA.

____ (2008). "¿Regulación o crisis? La influencia de la Comisión Reguladora de la Yerba Mate en los ciclos yerbateros, 1924- 2002". En Balsa, J.; Mateo, G. y Ospital, M. S. (eds.), *Pasado y presente en el agro argentino*. Buenos Aires: Lumiere.

McCombs, M. (2005). "A look at agenda-setting: past, present and future". *Journalism Studies*, vol. 6, n° 4, 543-557. DOI: 10.1080/14616700500250438.

Ministerio de Economía y Finanzas Públicas de Argentina (MEyFP) (2011). *Complejo Yerbatero*. Buenos Aires: MEyFP.

Rau, V. (2002). "Yerba mate: 'el paro verde'". *Realidad Económica*, n° 185.

____ (2012). *Cosechando yerba mate. Estructuras sociales de un mercado laboral agrario en el nordeste argentino*. Buenos Aires: CICCUS.

- Rodríguez, L. (2018). *Yerba mate y cooperativismo en la Argentina. Sujetos sociales y acción colectiva en el NEA (1936-2002)*. Bernal: UNQ.
- ____ (2020). "Entre la prohibición y lo prohibido: reivindicaciones agrarias en la agroindustria yerbatera argentina (1966-1976)". *Mundo Agrario*, vol. 21, n° 47, e144. DOI: <https://doi.org/10.24215/15155994e144>.
- Rofman, A. (2012). *Las economías regionales. Luces sombras de un ciclo de grandes transformaciones 1995- 2007*, Buenos Aires: CCC/UNQ.
- Rosenfeld, V. y Martínez, E. (2007). "El conflicto yerbatero: un triunfo contra la desregulación en el agro". En Gortari, J. (comp.), *De la tierra sin mal al tractorazo*. Posadas: EdUNaM.
- Schamber, P. (2000). "Barajar y dar de nuevo. Consecuencias de la desregulación en el sector yerbatero". *Realidad Económica*, n° 169.
- Schiavoni, G. (1995). *Colonos y ocupantes. Parentesco, reciprocidad y diferenciación social en la frontera agraria de Misiones*. Posadas: Editorial Universitaria.
- Sigal, S. y Verón, E. (1986). *Perón o muerte. Fundamentos discursivos del fenómeno peronista*. Buenos Aires: Legasa.
- Slutzky, D. (2011). *Estructura social agraria y agroindustrial del nordeste de la Argentina: desde la incorporación a la economía nacional al actual subdesarrollo concentrador y excluyente*. Buenos Aires: Instituto Argentino de Desarrollo Económico (IADE).
- Teubal, M. (2008). "Soja y agronegocios en la Argentina: la crisis del modelo". *Lavboratorio. Estudios sobre Cambio Estructural y Desigualdad Social*, vol. 10, n° 22.
- van Dijk, T. y Athenea Digital (2002). "El análisis crítico del discurso y el pensamiento social". *Athenea Digital*, n° 1, 18-24.

White, P. R. R. (2000). *Un recorrido por la teoría de la valoración*. Reino Unido: University de Birmingham.

Williams, R. (1971). *Los medios de comunicación social*. Barcelona: Península.

Zunino, E. (2016). "La valoración de las noticias políticas en la agenda mediática: una propuesta metodológica para el análisis de contenido". *Communication & Society*, vol. 29, n° 4, 235-254.



 **realidad
económica**

Nº 377 AÑO 56

1º de enero al 15 de febrero de 2026

ISSN 0325-1926

Páginas 35 a 68

GOBERNANZA DEL CAMBIO CLIMÁTICO

**La Argentina y el cambio climático.
Diagnósticos desde el control externo
gubernamental**

Omar Cura*

* Magíster en Auditoría Gubernamental por la Universidad Nacional de San Martín (UNSAM), licenciado en Geografía y en Economía por la Universidad de Buenos Aires (UBA). Profesor de tiempo parcial en la Universidad Nacional de Luján (UNLu), Avenida Constitución y Ruta Nacional 5 (6700), Luján, Buenos Aires, Argentina, ecura@agn.gov.ar.

RECEPCIÓN DEL ARTÍCULO: abril de 2025

ACEPTACIÓN: julio de 2025



Resumen

El presente trabajo se inscribe en el terreno de las acciones de control gubernamental sobre las políticas públicas ambientales, con especial foco en el fortalecimiento de los procesos de planificación táctica del control externo, a partir de la sistematización de información, en pos de la mejora continua de la gobernanza ambiental. Como caso de análisis, se aplica el proceso de sistematización y reorganización de la información ambiental (SIREIA) de las actuaciones de control de la Auditoría General de la Nación (AGN) de la Argentina para el periodo 2006-2024, vinculadas de forma amplia (trascendiendo los recortes sectoriales) con la problemática del cambio climático.

Palabras clave: Cambio climático – Control externo – Planificación táctica – Sistematización de información

Abstract

Argentina and Climate Change: Diagnostics from Government External Oversight

This paper is situated within the field of government oversight actions regarding environmental public policies, with a specific focus on strengthening tactical planning processes for external control. This is achieved through the systematization of information aimed at the continuous improvement of environmental governance. As a case study, the paper applies the Systematization and Reorganization of Environmental Information (SIREIA) process to the oversight activities conducted by the National Audit Office (AGN) of Argentina for the period 2006–2024. These activities are broadly linked—transcending sectoral boundaries—to the challenges of climate change.

Keywords: Climate Change – External Control – Tactical Planning – Information Systematization

Introducción

Ya no caben dudas, después de décadas de estudios por parte de la comunidad de expertos a nivel global, de las profundas, permanentes y, en algunas de sus manifestaciones, casi irreversibles alteraciones que sufre el sistema climático terrestre.

Estas alteraciones, observadas en el funcionamiento de la atmósfera (calentamiento global), de la criósfera (retroceso de glaciares), de los océanos (elevación media mundial del nivel del mar) y de los ecosistemas de la biosfera (pérdida de biodiversidad, alteración de cadenas tróficas, aumento de enfermedades), al mismo tiempo que explican la creciente frecuencia e intensidad de fenómenos naturales extremos a escala planetaria, impactan en modo diferencial sobre los países más vulnerables; desfavorecidos asimismo en la distribución global de recursos financieros para la implementación de medidas de adaptación (IPCC, 2023).¹

Bastan como ejemplos de la intensidad y magnitud que pueden adquirir estos fenómenos naturales extremos y sus impactos en el entramado social, por un lado, las recientes lluvias torrenciales e inundaciones en Europa (por ejemplo, en la región de la Toscana en Italia durante marzo de 2025 o en Valencia, España, durante 2024) y en nuestra región, las inundaciones padecidas durante 2024 y 2025 en el sur de Brasil y en marzo de 2025 en distintas regiones de la Argentina (en la ciudad de Bahía Blanca y en la región chaco-salteña con las crecidas de los ríos Pilcomayo y Bermejo). También, en América del Sur, sirven de referencia los incendios forestales ocurridos tanto en Brasil (Pantanal y Amazonia) como en la Argentina (en la provincia de Córdoba durante 2024 y en la Patagonia cordillerana, en 2025), poniéndose al descubierto, en todos los casos, las brechas de asistencia que padecen las poblaciones más vulnerables.

¹ Ver, en particular, los apartados A.1.5; A.2; A.3; B.1.3.

De manera asociada, y en la búsqueda de dar respuestas a estas y otras expresiones de la complejidad de los problemas ambientales contemporáneos, desde diversos ámbitos gubernamentales, con injerencia en la protección ambiental y el resguardo de los derechos humanos que le son indisociables, se viene proponiendo en las últimas décadas aunar esfuerzos para la consecución de un desarrollo sostenible.²

En relación a las administraciones de gobierno, por caso, existe la prescripción desde las instituciones de gobernanza global de alcanzar diseños programáticos, estrategias de implementación y mecanismos de seguimiento y evaluación, proclives a garantizar la transparencia y los mejores resultados e impactos en materia ambiental y de otras áreas de política. Sin embargo, varias de las herramientas implementadas (la incorporación gradual de componentes de fortalecimiento institucional,³ de esquemas para la participación de las organizaciones de la sociedad civil y/o de información del ámbito científico-técnico), no han logrado aún subsanar la histórica exteriorización del enfoque ambiental en la gobernanza de políticas, requiriéndose de enfoques cada vez más integrados (Bibiloni *et al.*, 2020; Pirillo, 2011).

Desde los parlamentos, y en un mismo nivel de importancia de su función legislativa en materia ambiental (sancionando, reglamentando y financiando leyes para viabilizar el accionar del poder ejecutivo), destacamos la función de control desarrollada por el campo de las entidades fiscalizadoras superiores (EFS) que, con crecimiento gradual en la gobernanza ambiental (INTOSAI 2022), aportan desde una mirada externa a su mejora continua.⁴

En concordancia con ello, varias de sus instituciones de referencia (la Organización Latinoamericana y del Caribe de Entidades Fiscalizadoras Superiores (OLACEFS),

² Sobre los debates de la sostenibilidad del desarrollo, ver Pirillo (2023).

³ Acciones, no obstante, subejecutadas y sin los resultados esperados en la región (BID, 2020: 53 y CAF, 2023, para los casos de Chile, Panamá y Perú).

⁴ La Asamblea General de las Naciones Unidas reconoce las condiciones únicas de las EFS para promover la gobernanza pública eficaz y mejorar los resultados de desarrollo (OLACEFS, 2010), objeto, asimismo, de debates en el interior del propio campo (INTOSAI, 2019).

la Fundación Canadiense de Auditoría y Rendición de Cuentas (CAAF) o la International Journal of Government Auditing-Iniciativa para el Desarrollo (INTOSAI-IDI)⁵ han hecho hincapié en la necesidad de fortalecer la gestión integral de la información en el interior de las EFS, entendidas como insumos neurálgicos en su planificación institucional.⁶

En vista de esto, nuestro trabajo presenta una sistematización de información producida, entre 2006 y 2024, por el Departamento de Control de Gestión Ambiental (DCGA) de la Auditoría General de la Nación (AGN), enfocada en la problemática del cambio climático desde una mirada integral⁷ e integrada.⁸ La tarea se llevó a cabo sobre la base de hallazgos originados en actuaciones aprobadas y de acceso público, a partir de la aplicación de varias de las mediaciones operativas enmarcadas en el sistema para la reorganización de la información ambiental (SIREIA) (Cura, 2023), en especial distinguiendo:

- El objeto de la gestión ambiental (OGA)⁹
- Orientaciones funcionales: preservación, conservación, aprovechamiento sostenible, mitigación, control ambiental, entre otras
- Tipos de intervención: gestión integrada,¹⁰ planes de obras, planes de reconversión, entre otros

⁵ Para más detalles, ver: Cura (2023: 137-138).

⁶ Recomendación que trasciende el campo del control. Ver, Fernández Arroyo y Schejtman (2012) y Jefatura de Gabinete de Ministros (2021).

⁷ Reúnen aspectos de diversas dimensiones de la problemática (protección y conservación de bosques, gestión integral de los recursos hídricos, gestión de riesgos, desastres y catástrofes), más allá de un enfoque sectorial o de temas aislados.

⁸ Integra información producida por el sistema científico, organizaciones de la sociedad civil y la gestión de políticas y los organismos para su control externo.

⁹ En el SIREIA, los OGA funcionan como categorías homologadoras de temáticas en el interior del campo ambiental, a los efectos de agrupar coherentemente la información producida sobre temas comunes, en diversas jurisdicciones y dependencias administrativas.

¹⁰ Son aquellos que aplican un enfoque integral de las problemáticas de aguas, por su foco en las causas, en el carácter sistémico de los recursos hidráticos, en el tratamiento de aspectos centrales de gobernanza, o por la incorporación de actores territoriales en las intervenciones de política.

- Escala territorial de intervención: ecorregiones, regiones geográficas, regiones forestales, cuencas hidrográficas, delegaciones
- Aspectos críticos de la gestión de gobernanza y operativa de las políticas

En respuesta de la multijurisdiccionalidad temática y administrativa que confluye en la problemática del cambio climático, nuestra tarea ha requerido incorporar, más allá de las actuaciones de control “nominalmente” asociadas al mismo, a aquellas efectuadas sobre instrumentos de política direccionados a los componentes más importantes del sistema aire-tierra-agua, en especial enfocando en tres ejes ordenadores:

- Principales factores causales del cambio climático en América Latina (la degradación y eliminación de las masas boscosas como consecuencia de la deforestación y de los incendios forestales)¹¹
- Principales impactos socioambientales (alteración de regímenes hídricos, inundaciones, erosión de suelos, sequías e incendios forestales)¹²
- Acciones preventivas y de respuesta gubernamentales a eventos desastrosos asociados al cambio climático

Consecuentemente, y sobre la base de los OGA y los indicadores propuestos por el SIREIA, se sistematizaron todos los hallazgos efectuados por las actuaciones de control aprobados en materia de la protección y conservación de los bosques nativos, el manejo del fuego, las acciones de adaptación y mitigación del cambio climático, la gestión de los recursos hídricos, la mitigación de las sequías, la degradación de los suelos y la gestión de emergencias, catástrofes y desastres.

¹¹ Según el Banco Mundial, en América Latina los cambios en el uso de la tierra y la deforestación más que duplican su impacto y contribución al cambio climático en relación al promedio mundial. <https://www.bancomundial.org/es/news/press-release/2022/09/13/banco-mundial-accion-climatica-urgente-america-latina-caribe-acelerar-transicion-bajas-emisiones-de-carbono#:~:text=El%20sector%20agr%C3%ADcola%2C%20accompa%C3%B1ado%20por,otro%2043%2025%20de%20las%20emisiones.>

¹² <https://library.wmo.int/idurl/4/69006>.

La gestión de bosques

Como parte fundamental de las interacciones aire-suelo-agua, las masas boscosas reportan invaluos servicios vinculados al mantenimiento del equilibrio atmosférico, a partir de la morigeración de las temperaturas, la retención de humedad, la captura de gases de efecto invernadero, los aportes al funcionamiento del ciclo del agua y la protección del suelo, entre otros factores de impacto sistémico.

Cabe notar que dichos servicios son, asimismo, condición de posibilidad para que los bosques cumplan con otra función esencial: ser fuente de recursos para la seguridad alimentaria, la nutrición y la salud humana, en especial para aquellas poblaciones más íntimamente ligadas con estos, como son las comunidades originarias y campesinas (Luna, 2018). Así como en el resto del mundo, en la Argentina dicho atributo adquiere particular relevancia en el manejo de sistemas agrosilvopastoriles en biomas y regiones forestales secas, desempeñando no solo funciones ecológicas, sino sociales y económicas de vital importancia.¹³

No obstante, y a pesar del avance logrado en el reconocimiento del valor de los bosques nativos en la adaptación y mitigación del cambio climático, se observa que, a medida que aumentan los niveles de calentamiento, también lo hacen los riesgos de extinción de especies o de pérdida irreversible de su biodiversidad (IPCC, 2023: A.2.6, B.3.2), situación observada en la Argentina en la región del Parque Chaqueño, donde se han registrado (desde 2006) “los valores más altos de porcentaje anual de pérdida de bosque nativo a lo largo del tiempo” (MAYDS, 2022: 14).¹⁴

En este escenario, nuestra aproximación a la gestión de bosques contempló lo actuado por la Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable (SAYDS)¹⁵ (en su

¹³ <https://www.fao.org/dryland-forestry/working-group/es/>

¹⁴ A nivel nacional, no obstante, y dependiendo de la región, son diversas sus causas: “en 2022 la mayoría (42,3%) de los reemplazos del bosque son a causa del uso agropecuario, seguidos de los debidos a incendios (34,6%) y de posible uso silvopastoril (17,9%)” (MAYDS, 2022: 25).

¹⁵ Durante el periodo analizado, la jurisdicción vio modificada en varias oportunidades su denominación: siendo Secretaría de Recursos Naturales y Desarrollo Sustentable (SRNyDS), a través del De-

calidad de autoridad de aplicación de la Ley 26.331 de protección de bosques nativos y de organismo responsable de las políticas para la conservación de la biodiversidad) y por la Administración de Parques Nacionales (APN). Para esta, se incorporan al análisis no solo los resultados arrojados por las actuaciones de control objetivando al OGA forestal, sino complementariamente aquellos identificados en el marco de procedimientos de control desarrollados sobre conjuntos más amplios de conservación, en que la temática forestal toma relevancia.

Los bosques y la máxima autoridad ambiental nacional

La protección de los bosques nativos y la conservación de la biodiversidad

De acuerdo con el *Primer inventario nacional de bosques nativos* (SAyDS, 2005), la Argentina cuenta con seis regiones forestales: Espinal, Monte, Bosque andino-patagónico, Parque chaqueño, Selva misionera y Yungas (Selva tucumano-oranense o boliviana), albergando “un sinfín de ecosistemas que la posicionan como uno de los países más ricos en recursos naturales de Latinoamérica y el mundo” (Cinquetti y Romero Alves, 2024: 30).

Son diez las actuaciones que, en el periodo, auditaron la implementación de la Ley 26.331¹⁶ y las políticas para la conservación de la biodiversidad, implicando diversas expresiones boscosas.¹⁷

Entre todas ellas, se cubren veinte años de gestión del organismo (periodo 2001-2021),¹⁸ con procedimientos *in situ* en las regiones forestales del Parque Chaqueño, del Espinal (Córdoba, Santiago del Estero y Salta) y de los Bosques andino-patagónicos (Res. 81/01 y Res. 140/06 del Plan Nacional de Manejo del Fuego).

42

creto 1381/1996, y tras haber sido Ministerio, se transforma en Secretaría de Gobierno de Ambiente y Desarrollo Sustentable por medio del Decreto 802/2018. Posteriormente, el Decreto de necesidad y urgencia 7/2019 le devuelve el rango de Ministerio de Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible.

¹⁶ Se trata de las Res. AGN Nro. 13/24; 66/21; 205/19; 13/19; 38/14; 195/13; 140/06.

¹⁷ Res. 142/19; Res. 233/18; Res. 80/13.

¹⁸ Corresponde a las fechas de inicio y finalización, respectivamente, de las tareas de campo correspondientes a la Res. 140/06 (2001-2005) y la Res. 13/24 (2018-2021).

El análisis de las actuaciones auditando la implementación de la Ley 26.331 permite concluir que, a la fecha de la última actuación aprobada (Res. 13/24), imperaban serias deficiencias, sostenidas a lo largo del tiempo, en el funcionamiento de la autoridad nacional de aplicación (ANA) para garantizar su cumplimiento, en especial referidas a:

- La actualización del inventario nacional de bosques nativos (Res. 66/21, hallazgo 7.11 y 7.12)¹⁹
- La provisión de información al Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales sobre la situación de los bosques nativos y el alcance de metas de la Agenda 2030 (Res. 13/24, hallazgo 4.6.1; Res. 66/21, hallazgo 7.1)²⁰
- La disponibilidad de herramientas técnicas para valorizar los servicios ambientales del bosque nativo (Res. 66/21, hallazgo 7.10)²¹
- Los esquemas de control (Registro Nacional de Infractores, gestión de denuncias sobre desmontes (Res. 13/19 hallazgos 1.1 y 9.1.3; Res. 205/19, hallazgos 3.7, 3.8, 3.12; Res. 38/14, hallazgo 4.2.5 d))
- El seguimiento, monitoreo y control de las jurisdicciones²² relativos a:
 - Los ordenamientos territoriales de los bosques nativos (OTBN), específicamente en su actualización (Res. 66/21, hallazgo 7.4, 7.4.3 y 7.4.4), acreditación (Res. 66/21 hallazgo 7.3)²³ y garantía de la participación social (Res. 66/21, hallazgo 7.7)²⁴

¹⁹ Situación previamente observada en los informes de auditoría aprobados por las Res. 13/19, hallazgo 9.1.2, Res. 230/17 y Res. 38/14.

²⁰ Presentan como antecedente el hallazgo sobre la inexistencia de un sistema de monitoreo integral e integrado de la gestión a nivel federal (Res. 205/19).

²¹ Situación observada en los informes de auditoría aprobados por las Res. AGN 230/17 y Res. AGN 38/14 hallazgo 4.2.1.

²² En términos generales, cuentan como antecedente la inexistencia de un sistema de monitoreo integral e integrado de la gestión a nivel federal (Res. 205/19).

²³ Previamente, por Res. 205/19 (hallazgos 3.10 y 3.11), se habían informado desvíos en la gestión financiera de los recursos presupuestados para la ejecución del Proyecto ARG12/013 PNUD, que derivó en su subejecución por encima del 50%.

²⁴ Situación de arrastre relevadas, respectivamente, por las Res. 13/19 (hallazgo 9.2.1 y 9.2.2) y Res. 205/19 (conclusiones).

- La recuperación y restauración de los bosques nativos degradados (Res. 66/21, hallazgo 7.4.1 y 7.9)²⁵
- La reglamentación de artículos de la norma rectora (observación de arrastre, Res. 205/19 y Res. 38/14, hallazgos 4.1.1 y 4.2.2)
- La articulación y alcance de consensos entre las jurisdicciones en aspectos críticos de la conservación de los bosques nativos (Res. 13/24, hallazgos 4.3.1 y 4.4.3; Res 66/21, hallazgos 7.5 y 7.6)²⁶

Consecuentemente, el foco en los resultados de las actuaciones sobre las políticas para la conservación de la biodiversidad permitió observar que, a la fecha de la última actuación aprobada, persistían diversas deficiencias en el marco de gobernanza del OGA, referidas a:

- La armonización normativa a nivel federal
- La jerarquía jurídica de la Estrategia Nacional de Biodiversidad
- La articulación de acciones intrainstitucionales, en especial, con la Dirección de Bosques.²⁷

La continuidad de estas y otras deficiencias arraigadas en la gobernanza y gestión de los bosques nativos y de su biodiversidad²⁸ debe ser interpretada en términos de la gravedad de la situación del recurso: según estudios especializados, “las cifras de deforestación van en aumento, tanto que solo entre 1990 y 2014 se

²⁵ Actuaciones precedentes ya habían observado dificultades de la ANA para el control de la implementación de planes de conservación y/o manejo de los bosques nativos aprobados por las autoridades locales de aplicación (Res. 13/09, hallazgo 9.1.1, 9.3.2; Res. 38/14, hallazgo 4.2.5 a, b, c, d).

²⁶ En la misma línea, fue observada la falta de consenso interjurisdiccional para la categorización de las zonas de conservación (Res. 38/14, hallazgo 4.2.2 c) y en la determinación de la figura de “infractor ambiental” (Res. 205/19, hallazgo 3.3).

²⁷ Res. 233/18 (hallazgos 4.1 y 4.5); Res. 80/13 (hallazgos 4.1.1 y 4.2.1).

²⁸ La Res. AGN 66/21 refiere una continuidad en “la situación observada en los informes de auditoría aprobados por Res. AGN 230/17 y Res. AGN 38/14, en varias de sus observaciones (7.4.3; 7.10; 7.11)”.

perdieron en el país 7.226.000 hectáreas de bosques nativos, ocasionando daños ecológicos y ecosistémicos irreparables" (Cinquetti y Romero Alves, 2024: 30).

El manejo de incendios

La última información disponible en relación con la pérdida de bosques nativos en la Argentina a causa de incendios indica que, en 2022, estos "contribuyeron al 34,6% de la pérdida total registrada, tomando especial relevancia los fuegos ocurridos en la región Parque Chaqueño²⁹ en las provincias de Córdoba y La Rioja; en La Pampa y San Luis, correspondientes a la región Espinal y a la región Bosque Andino Patagónico en la provincia de Río Negro" (MAyDS, 2022: 28-29).

Entre los resultados de las actuaciones de control sistematizadas para el periodo en la materia (Res. 113/23; 195/13 y Res. 140/06) prevalecen, por su frecuencia y continuidad, los hallazgos categorizados por el SIREIA en los siguientes aspectos críticos de gobernanza:

- (1.1) Definición de principios rectores de la política³⁰
- (1.2) Articulación entre jurisdicciones federales³¹
- (1.5) Atribuciones de control de aplicación, gestión y/o sanción

Otros hallazgos del marco de gobernanza permiten tomar mejor dimensión de la fragilidad existente en la materia:

²⁹ La Res. AGN 66/21 refiere una continuidad en "la situación observada en los informes de auditoría aprobados por Res. AGN 230/17 y Res. AGN 38/14, en varias de sus observaciones (7.4.3; 7.10; 7.11)".

³⁰ Res. 113/23 (hallazgo 4.3) sobre la inexistencia del Plan Nacional de Manejo del Fuego. Situación vigente a diciembre de 2024.

³¹ Res. 113/23, falta de articulación entre el Sistema Federal de Manejo del Fuego (SFMF) y jurisdicciones provinciales en relación con las políticas preventivas (hallazgo 4.4); estrategias de manejo y combate de incendios (hallazgo 4.7); investigación de las causas que originan los incendios forestales y determinación de los daños (hallazgo 4.8); respuestas a contingencias (hallazgo 4.17).

- Falta de reglamentación de la Ley de presupuestos mínimos de protección ambiental en materia de incendios forestales y rurales (Ley 26.815/12) (Res. 113/23, hallazgo 4.1).
- Inadecuada incorporación de la problemática de los incendios forestales en la agenda nacional para la implementación y seguimiento de los ODS (Res.113/23, hallazgo 4.15).

A nivel operativo, las debilidades para el OGA en el periodo se observaron en torno a:

- (2.1) La estructura organizativa e instrumental técnico para la gestión del manejo del fuego³²
- (2.3 y 2.4) Los sistemas para la gestión de la información, seguimiento programático y evaluación³³
- (2.6) La dotación y/o asignación de recursos fiscos, humanos y presupuestarios³⁴

Ambos niveles de análisis, contemplados conjuntamente, permiten tomar mejor dimensión de las insuficiencias para la asignación y/o ejecución de recursos del Plan Nacional de Manejo del Fuego (incluso durante situaciones de combate),³⁵ aumentando en consecuencia los riesgos de vida de las brigadas y de las comunidades (animales, vegetales y humanas) que habitan los bosques.

³² Res. 195/13, hallazgo 4.4.

³³ Res. 113/23, hallazgo 4.9, 4.15 y 4.19.

³⁴ Estas debilidades muestran una línea de continuidad hasta la última actuación aprobada (Res. 113/23), en aspectos críticos tales como la dotación de personal y equipos (hallazgos 4.11 y 4.18); la ejecución presupuestaria y la afectación de autobombas en momentos y regiones más afectados (hallazgos 4.13 y 4.14) e inexistencia de un programa de competencias laborales y formación continua (Res. 1040/06, hallazgos 4.12 y 4.13; Res. 195/13, conclusiones).

³⁵ Res. 113/23 hallazgos 4.11 y 4.18 (limitada dotación de personal y equipos) y hallazgos 4.13 y 4.14.

Las ANP y la conservación de los bosques nativos

El foco en la conservación de bosques nativos aplicado en este apartado se corresponde tanto con los hallazgos producidos en actuacionesdireccionadas al OGA en instancias tempranas del ciclo de control (planes anuales y respectivas actuaciones de auditoría)³⁶ como por aquellos originados en la evaluación de la implementación de planes de manejo (o equivalentes) por parte de las ANP. Esto responde a que, a diferencia de lo que sucede con la implementación de la Ley 26.331 por parte de la máxima autoridad ambiental nacional (cuyo objeto es taxativamente la protección de los bosques nativos), los objetivos de conservación de flora arbórea y de masas boscosas a cargo de la APN (atribución dada al organismo por la Ley 22.351), forman parte de un conjunto más amplio de objetivos y por lo tanto deben en primer lugar identificarse.³⁷

Como resultado de la conjunción de ambos criterios en la cartera ambiental de la AGN se identificaron distintas actuaciones sobre la APN con relevancia en materia de gestión de bosques nativos, abarcando un periodo de veinte años (2001-2021) y tareas *in situ* en el interior de muy diversas regiones geográficas y forestales:

- Patagonia: Parque Nacional Lanín (Res. 169/16 y su seguimiento, Res. 21/21); Parque Nacional Tierra del Fuego, Parque Nacional Los Glaciares, Parque Nacional Perito Moreno (Res. 30/15); Parque Nacional Nahuel Huapi, Parque Nacional Los Alerces y Parque Nacional Lago Puelo (Res. 29/14)
- Centro:³⁸ Parque Nacional Quebrada del Condorito (Bosques de tabaquillo y maitén); Parque Nacional Sierra de las Quijadas (ecotono Monte-Chaco) y

³⁶ Res. 29/14 y 30/15 sobre la “Implementación de los Planes de Manejo de las Áreas Naturales Protegidas de las Eco-Regiones Bosque Patagónico” (Patagonia Norte y Sur, respectivamente).

³⁷ Del relevamiento, se tomaron hallazgos de 2/4 de las ANP auditadas (Parque Nacional Lanín y Parque Nacional Iguazú), dada la relevancia de sus respectivos objetivos de conservación en materia de bosques nativos y/o del foco aplicado en los procedimientos de auditoría (por caso, la actuación aprobada por Res. 130/17 de “Gestión Ambiental del Yacimiento Petrolero Caimancito en el Parque Nacional Calilegua”), si bien se desarrolla en una región forestal sensible, no tuvo entre sus objetivos la gestión de los recursos forestales.

³⁸ En esta región geográfica convergen diversas “regiones forestales”, cuyo aporte resulta esencial dadas las características climáticas y la necesidad de preservar los recursos hídricos (APN, 2019: 48). En los Parque Nacional San Guillermo (Res. 168/17) y Parque Nacional El Leoncito (Res. 192/06) no se destacan especies arbóreas entre los objetivos de conservación.

Parque Nacional Talampaya (bosques de Chica, algarrobo blanco y algarrobo negro, presión antrópica), abarcados por la Res. 192/06.

- NEA: el Parque Nacional Iguazú (Res. 169/16 y su seguimiento, Res. 21/21), protegiendo la selva subtropical paranaense o misionera destaca como la única ANP abarcada por procedimientos de control en esta región.³⁹
- NOA: Parque Nacional Copo (Res. 192/06), conservando el quebracho colorado santiagueño (bosque de tres quebrachos); Parque Nacional Calilegua y Reserva de Biosfera de las Yungas (Res. 130/17), se ocupan de la preservación de los bosques tropicales de montaña en la ecorregión de Yungas, sus distintos pisos altitudinales y especies silvestres nativas.⁴⁰

Un análisis transversal de los hallazgos arrojados por las referidas actuaciones evidenció continuidad en diversas debilidades institucionales y de gestión en la APN, afectando tanto sus objetivos de conservación en general como los forestales en particular.⁴¹ Al respecto de los primeros, destacan:

- Falta de confección, actualización y/o precisión de planes de manejo, de gestión, operativos, de uso público y de seguimiento y monitoreo
- Deficiencias en la infraestructura y equipamientos
- Insuficiencia de fondos y de personal estable asignados a la conservación en las AP
- Falta de articulación entre APN y la SAyDS (Res. 21/21; Res. 169/16; Res. 30/15, 29/14).

³⁹ A 2024, en contraste, no existían procedimientos de control ambiental sobre diversas ANP representando la región forestal del Parque Chaqueño.

⁴⁰ Otras ANP no alcanzadas por procedimientos de control son el Parque Nacional Baritú; el Parque Nacional El Rey, la Reserva Nacional Pizarro y el Parque Nacional Aconquija.

⁴¹ El diagnóstico de continuidad se sustenta no solo en la repetición de hallazgos compatibles entre actuaciones independientes a lo largo del tiempo, sino asimismo sobre la base del resultado arrojado por el único caso sistemático de seguimiento de recomendaciones identificado en la cartera para el OGA (Res. 21/21, sobre lo actuado por la Res. 169/16).

Los hallazgos refiriendo en forma directa a la problemática de los bosques nativos evidenciaron:

- Déficit en cantidad y situación del personal en programas de vigilancia y para la lucha contra incendios forestales
- Inexistencia, parcialidad, baja efectividad y/o deficiente evaluación de los Planes para el Manejo del Fuego
- Ausencia de acuerdos básicos sobre el uso de los recursos naturales con los pobladores de las comunidades originarias y campesinas, aspectos todos que han aportado a la disminución observada de la superficie de bosque nativo (Res. 21/21)⁴²

Algunos puntos salientes de la gestión de bosques

A modo de síntesis, se observa que el perfil de los hallazgos efectuados sobre las jurisdicciones de las APN asociadas a la conservación de bosques coincide con aquellos referidos a la implementación de la Ley 26.631 por parte de la máxima autoridad ambiental, en particular en relación con los siguientes aspectos críticos:

- Planificación estratégica y operativa
- Integridad y consistencia de los marcos jurídicos-institucionales,
- Dotación y asignación de recursos financieros, técnicos y humanos (en especial cuando se trata de programas de vigilancia y lucha contra incendios forestales)⁴³

⁴² Dichas poblaciones juegan, en las ANP y zonas aledañas, un rol central en la protección de los bosques nativos y la prevención de incendios, no solo por la ralentización de los desarrollos inmobiliarios y del avance de los cultivos de exportación (entre estos, de la forestación comercial con especies exóticas, altamente combustible), sino por sus prácticas de utilización de los recursos del bosque (por ejemplo, la limpieza ad hoc de pastizales y la recolección de maderas secas para autoconsumo).

⁴³ Cabe resaltar, como hecho posterior al periodo analizado en esta dimensión del financiamiento, la disolución del Fondo Fiduciario para la Protección Ambiental de los Bosques Nativos (FOBOSQUE), a partir del Decreto 888/2024.

- Articulación y alcance de consensos inter e intrajurisdiccionales, tanto a nivel territorial como administrativo

En relación con este último punto, cabe mencionar la desaparición en la década del 90 (con motivo del Decreto-Ley 2284/91) del Instituto Forestal Nacional (IFONA), quedando segmentadas sus funciones entre la SAEyDS; la APN y el Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca de la Nación (MAGyP).

A nivel operativo, las coincidencias refieren a debilidades para el seguimiento, monitoreo, evaluación y/o control de lo ejecutado, lo que más allá de aspectos de rendición de cuentas, presenta como principal impacto su afectación de las capacidades institucionales para corregir los rumbos de la gestión.

Enfocando en el manejo de incendios, destaca la continuidad de aspectos sensibles de gobernanza y gestión sin resolución, situación que se agrava en perspectiva de la mayor intensidad y frecuencia que demuestran los incendios forestales en la región, indisociables del cambio climático a escala global (WMO, 2024).

En suma, se compone un escenario preocupante para los bosques nativos, su biodiversidad y las comunidades campesinas e indígenas que conviven con ellos, a partir de la pérdida, degradación y desprotección de las masas boscosas y de los servicios ambientales que proveen (Res. 66/21, conclusiones, hallazgos 7.2 y 7.8; Res. 38/14 hallazgos 4.1.2 b y c).

El cambio climático en foco

Las auditorías dirigidas al control de programas cuya finalidad y/u objetivos incluyeran, taxativamente, la adaptación y mitigación del cambio climático, demuestran, para el periodo analizado, escasa respuesta de la autoridad ambiental nacional a las recomendaciones efectuadas por la AGN en aspectos críticos de su gobernanza y gestión operativa.

A octubre de 2024, y como resultado de los procedimientos desarrollados sobre la Dirección Nacional de Cambio Climático (DNCC) del ex Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible (Res. AGN 116/24), permanecían aún vigentes

las principales debilidades institucionales que dieron lugar a los hallazgos difundidos por las resoluciones AGN 130/21, AGN 22/12 y AGN 122/07.

Estos presentan, agrupados fundamentalmente a partir de su exposición en la última actuación aprobada (Res. 116/24):

- Inexistencia y/o falta de implementación de una Estrategia Nacional de Cambio Climático y de instrumentos programáticos afines para su adaptación y mitigación (Res. 116/24, hallazgo 4.1; 4.3; Res. 130/21, hallazgo 4.5.2 y conclusiones)
- Deficiente articulación interjurisdiccional a nivel federal, entre sedes administrativas a nivel nacional, con los miembros de la comunidad científica, las organizaciones de la sociedad civil y miembros del parlamento (Res. 116/24, hallazgo 4.9, Res. 130/21, hallazgos 4.6.1; 4.6.2 y hallazgos 4.4; 4.51 y 4.5.2)
- Escasa asignación presupuestaria y/o baja ejecución de los fondos por parte de la DNCC (Res. 116/24, hallazgo 4.10; Res. 130/21, hallazgo 4.1)
- Deficiente gestión de la planta de recursos humanos, constituida casi en su totalidad por personal carente de estabilidad y a cargo de funciones estratégicas (Res. 116/24, hallazgo 4.11; Res. 130/21, hallazgo 4.2)
- Profundas debilidades en el desarrollo, actualización y articulación de herramientas para la gestión integral de la información afín al seguimiento de la gestión, el control de los administrados y el monitoreo, evaluación y divulgación de la situación del cambio climático (Res. 116/24: 4.1; 4.2; 4.4; 4.5; 4.6; 4.7; 4.8)

Las gestiones hídricas

51

Los recursos hídricos se encuentran profundamente afectados por el cambio climático, aspecto que se manifiesta en regímenes de precipitación impredecibles, reducción de las capas de hielo, aumentos del nivel del mar y de la frecuencia e intensidad de inundaciones y sequías asociadas con afectaciones del ciclo del agua.⁴⁴

⁴⁴ Naciones Unidas, "El agua: en el centro de la crisis climática", disponible en: <https://www.un.org/es/climatechange/science/climate-issues/water>.

La categorización que subyace en el SIREIA de las problemáticas hídricas distingue un conjunto de manifestaciones específicas, a saber: los humedales; la gestión de cuencas multijurisdiccionales (escala interprovincial e internacional); las aguas subterráneas y los planes de ordenamiento del sistema hídrico federal.

Más allá de un conjunto de avances logrados en diversos aspectos de ordenamiento institucional,⁴⁵ un análisis transversal de la gobernanza y gestión operativa hídrica al presente (Res. 51/22, última actuación aprobada para el OGA) permitió observar deficiencias sensibles, entre ellas:

- Ausencia de funcionamiento de una ley de presupuestos mínimos orientada a la gestión integral de agua⁴⁶
- Falta de formalización de los principios rectores de política hídrica y su escasa implementación por parte de la autoridad hídrica nacional (Cohife, 2003)
- Debilidad organizativa y operativa en instrumentos neurálgicos de política hídrica, reflejados especialmente en:
- Escasez de recursos presupuestarios y humanos
- Ausencia de participación de los organismos técnicos hídricos gubernamentales⁴⁷
- Falencias en los instrumentos para la medición del desempeño y para el monitoreo del estado de los recursos comprometidos⁴⁸

⁴⁵ Entre ellos, la constitución del Consejo Hídrico Federal (COHIFE); la suscripción del Acuerdo Federal del Agua; la conformación de los Principios Rectores de Política Hídrica y la publicación de un primer borrador del Plan Nacional Federal de los Recursos Hídricos.

⁴⁶ Poder Ejecutivo Nacional (2017). "2017 - Año de las Energías Renovables. EX-2017-09143335". Disponible en: https://farn.org.ar/wp-content/uploads/2020/08/Escaneado-7-ago.-2017-09.52_comprimido.pdf.

⁴⁷ Res. 136/19, hallazgo 4.2.4.

⁴⁸ Res. 136/19, hallazgo 4.1.2.1: "No se cuenta con una línea de base o diagnóstico integral (...) de la situación hídrica en la Argentina que permita determinar las áreas críticas, establecer prioridades y planificar".

- Limitada accesibilidad a información pública en la materia⁴⁹
 - Debilidad sensible para la articulación interjurisdiccional,⁵⁰ tanto en aspectos de gobernanza como de gestión operativa
 - Continuidad de las deficiencias observadas, en especial, en lo que respecta al control de inundaciones⁵¹

Los aspectos pendientes en el plano normativo (ítems a y b), así como en la estructura y capacidades institucionales necesarias para un adecuado manejo del recurso (ítems c y d), sin duda debilitan el marco de gobernanza hídrica y, por lo tanto, su eficaz articulación con otros instrumentos y acciones de política relativas a dar respuesta al cambio climático.

En esta línea, resultan ilustrativas no solo la inexistencia de un plan o programa específico para la ejecución del componente “adaptación a los extremos climáticos (AEC)” del Plan Nacional del Agua (Res. 136/19, hallazgo 4.1.1.2), sino asimismo la continuidad de las deficiencias observadas en materia de control de inundaciones (una de las principales consecuencias del cambio climático en nuestra región), situación que debe ponerse en relación con la escasa afectación de recursos que, a nivel nacional, rige para la gestión del riesgo y eventuales situaciones de desastre. Los últimos acontecimientos padecidos en el Chaco Salteño y el sur de la Provincia de Buenos Aires expresan por sí mismos la relevancia de los hallazgos del control externo en la materia.

⁴⁹ Por caso, el inventario Nacional de Glaciares y el inventario Nacional de Humedales.

⁵⁰ Incluso, trascendiendo hasta el nivel internacional: Res. 51/22 (hallazgo 4.2.2 y apartado 3.5.2.1), implicando potenciales “consecuencias irreversibles en el flujo de caudales sobre la margen argentina del río” (hallazgo 4.2.3).

⁵¹ Situación asimismo verificada por la única actuación de seguimiento de implementación de recomendaciones en materia hídrica (Plan Federal de Control de Inundaciones en la Cuenca de la laguna La Picasa, El Chañar, Res. 93/11), informando un 43% de las recomendaciones no regularizadas y un 57% parcialmente regularizadas.

Desertificación, sequías y degradación de las tierras

Los suelos son clasificados, dentro de la clasificación del SIREIA, entre otros como recursos de importancia estratégica, en situación de peligro o vulnerables. Su degradación es uno de los desafíos más significativos que afronta la humanidad, en la medida en que estos aseguran la provisión de alimentos, el uso sustentable del agua, la conservación de la biodiversidad y el control del clima global (Gaitán *et al.*, 2017).

Partiendo del diagnóstico de que el 75% de las tierras de la Argentina es árido o semiárido,⁵² en 2017 se estimaba que aproximadamente 1/3 de estas se encontraba afectado por distintos procesos y grados de erosión, manifestándose esto, en promedio, en una capa de 0,5 milímetros de espesor que se pierde anualmente (SAyDS, 2017: 68; Gaitán *et al.*, 2017).⁵³

Un factor predominante en el desarrollo y aceleración de estos procesos en la Argentina ha sido el modelo agropecuario implementado desde los años 70 y su potenciación en los 90, caracterizado por “la concentración y centralización de la tierra (...); deterioro de la diversificación productiva (...); aumento de las escalas productivas (...) [y] la extensión de la frontera agropecuaria” (Palmisano, 2015: 42), observándose desde entonces una insuficiente reposición de los nutrientes de las tierras agrícolas puestas en producción en el área núcleo pampeana (Cruzate y Casas, 2012).

Son varias las auditorías desarrolladas sobre el tema en los últimos diecisiete años, con mayor impronta territorial en el NOA y Cuyo, incluyendo particularmente el Gran Chaco Americano.⁵⁴ A excepción del “Examen de la gestión ambiental en el

54

⁵² En el documento base del Programa de Acción Nacional de Lucha contra la Desertificación, Degrado de Tierras y Mitigación de Sequía (PAN), disponible en: <https://www.argentina.gob.ar/ambiente/bosques/programa-accion-nacional>.

⁵³ Según esta fuente, “existen fuertes diferencias entre regiones del país: cerca del 60% del territorio presenta bajas tasas de erosión (menor a 2 t/ha/año); (...) mientras que alrededor de un 12% del territorio presenta tasas de erosión mayores (...) en las regiones áridas y semiáridas” (Gaitán *et al.*, 2017: 34).

⁵⁴ Así lo expresa la prevalencia de procedimientos *in situ* en las actuaciones aprobadas por las Resoluciones AGN Nro.137/19; 151/08 y 07/02.

INTA con relación al mejoramiento de la producción agropecuaria regional y la sustentabilidad del cultivo de soja" (Res. AGN 02/07), las actuaciones se desarrollaron en dependencias de la máxima autoridad ambiental de la Argentina (MAyDS), no solo autoridad de aplicación de la Ley 22.428 de Fomento a la Conservación de Suelos, sino también responsable de la instrumentación de la Ley 24.701/96, aprobando la Convención de las Naciones Unidas de Lucha contra la Desertificación (ver el documento base del PAN).

Una mirada de síntesis sobre sus hallazgos permite identificar serias debilidades en el marco de gobernanza del OGA, expresadas en un importante desfinanciamiento, desjerarquización, desarticulación institucional y falta de un marco jurídico adecuado, observándose asimismo déficits operativos en la planificación, implementación, seguimiento, monitoreo y evaluación del alcance de sus objetivos.⁵⁵

Cabe recordar que, dada la imbricación sistémica que impera intra y entre los elementos y procesos de los ecosistemas terrestres y acuáticos pueden presentarse para este y otros OGA hallazgos originados en distintas actuaciones, con focos diversos pero convergentes. Al respecto, en la Res. 42/23 en materia de biodiversidad se referencian impactos causados por distintas especies de flora y fauna invasoras sobre los bosques nativos de la Patagonia Austral, así como importantes insuficiencias del marco normativo nacional para el tratamiento de dicha problemática.⁵⁶ En este mismo plano, la Res. 02/07 (referida al aprovechamiento sustentable de los recursos edáficos y el cultivo de soja) destaca la inexistencia de una Ley de Presupuestos Mínimos para la protección del recurso edáfico a nivel nacional (Res. AGN 02/07) que ordene la multiplicidad de textos normativos afines (Ley de Conservación y Manejo de Suelos; Ley General del Ambiente, Ley de Bosques Nativos, Ley de Glaciares y el Código Civil y Comercial).

⁵⁵ Res. 140/22, hallazgos 4.1.1; 4.2.1; 4.3.1; 4.4 y conclusiones; Res. 137/19, hallazgos 4.15; 4.1; 4.5; 4.13; 4.17; 4.7; 4.2; 4.3; 4.4; 4.14; 4.15; Res. 292/16, hallazgos 4.1; 4.2 4.3; 4.5; 4.6; Res. 151/08, hallazgos 4.1.2; 4.2.6; 4.2; 4.2.1; 4.3; 4.2.6, 4.3; 4.1.1; 4.2.4; 4.2.5; 4.2.2 y conclusiones; Res. 07/02, hallazgos 4.1; 4.2; 4.3 4.4; 4.5.

⁵⁶ Res. 42/23, anexo 5 y hallazgo 4.4, respectivamente.

La gestión de emergencias, catástrofes y desastres

La gestión de emergencias, catástrofes y desastres se presenta, en nuestro análisis, como una dimensión ineludible. En primer lugar, a partir del aumento de las pérdidas económicas asociadas a nivel global con los eventos extremos,⁵⁷ así como también la mayor exposición y vulnerabilidad en la que se encuentran, en relación a estos, las economías en desarrollo, para las que se estima una participación de entre el 80% y el 90% en el total de muertes relacionadas a fenómenos atmosféricos, el clima y el agua en las últimas cinco décadas, impactando fundamentalmente sobre los sectores más desprotegidos.⁵⁸

En segundo lugar, en perspectiva de la insuficiente disponibilidad de recursos que en estos se destinan a la preparación, mitigación y/o reparación de daños asociados,⁵⁹ necesarios para:

- La articulación interjurisdiccional e intersectorial (no solo a nivel gubernamental, sino también con otros sectores estratégicos como el sistema científico-técnico y el campo de las organizaciones de sociedad civil)
- La aplicación de sistemas integrados (local y globalmente) de gestión de la información para la comprensión y toma de decisiones frente a escenarios de desastre (IPCC, 2022: 78; Mazhin *et al.*, 2021)

Al respecto de estos, y enfocando en la situación nacional, si bien en el marco de la ONU funcionan el registro global de datos sobre pérdidas y daños originados en desastres naturales (Mazhin *et al.*, 2021) y los mecanismos para el seguimiento del alcance de metas del Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres

⁵⁷ Ver, Munich RE, “Natural disasters in 2022”, disponible en: https://www.munichre.com/content/dam/munichre/mrwebsitespressreleases/natcat_stats_2022_factsheet.pdf/_jcr_content/renditions/original./natcat_stats_2022_factsheet.pdf.

⁵⁸ Ver, Grupo Banco Mundial “Panorama general: Gestión de riesgos de desastres”, disponible en: <https://www.bancomundial.org/es/topic/disasterriskmanagement/overview>.

⁵⁹ En relación con el financiamiento de la banca multilateral de desarrollo “se encuentra bastante lejos de la cifra (...) que los países en desarrollo pueden necesitar en 2030 para adoptar medidas de adaptación” (idem).

2015-2030,⁶⁰ ninguno de estos sistemas son implementados por la Argentina,⁶¹ cuestión que debe ser puesta en perspectiva desde dos aspectos nodulares.

En primer lugar, desde la expectativa científica de que, en el interior de nuestro territorio, “la frecuencia e intensidad de los desastres naturales aumenten, a futuro, debido al cambio climático...” (González, 2020: 78). En segundo lugar, desde el consenso global al respecto de que “el Estado tiene el papel principal en la reducción del riesgo de desastres” (IPCC, 2022: 128, C.3.8), evaluando sus riesgos, asignando recursos para su reducción y aumentando su preparación y la de los territorios (ONU, 2015).

En este panorama, amerita analizar los hallazgos originados en auditorías efectuadas por la AGN a la gestión de emergencias, catástrofes y desastres, sin perder de vista aquellos ya tratados y sistematizados hasta aquí.

Son solamente dos las actuaciones aprobadas a la fecha abordando el tema en forma taxativa⁶² para el periodo analizado, asociadas en el desarrollo de sus procedimientos al ODS 13 Acción por el clima: la Resolución 135/19 (centrada en la gestión integral de los desastres naturales)⁶³ y la Resolución 183/17 (enfocada en la gestión de las emergencias agropecuarias).⁶⁴

⁶⁰ La Oficina de las Naciones Unidas para la Reducción del Riesgo de Desastres (UNDRR) se encuentra a cargo de la implementación, el seguimiento y la revisión del Marco de Sendai, orientado al fortalecimiento de la resiliencia de las naciones y las comunidades ante los desastres. Ver: UNDRR, “¿Qué es el Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres?”, disponible en: <https://www.unrr.org/es/implementing-sendai-framework/what-sendai-framework> y UNDRR, “Monitoring Sendai Framework”, disponible en: <https://www.unrr.org/implementing-sendai-framework/monitoring-sendai-framework>.

⁶¹ La Argentina se encuentra lejos de los mejores índices de respuesta al Marco de Sendai. Por caso, en Colombia este se encuentra “completamente respondido”, en Chile y Uruguay “parcialmente finalizado” y en Ecuador y Brasil “en progreso”. Ver, UNDRR, “Disaster losses and damages data”, disponible en: <https://www.unrr.org/building-risk-knowledge/disaster-data> y UNDRR, “Measuring Implementation of the Sendai Framework”, disponible en: <https://sendaimonitor.unrr.org/>.

⁶² Otras actuaciones (por caso, Res. 48/24 para el Organismo Regulador de Seguridad de Presas (ORSEP)) dan cuenta de intervenciones para la gestión de riesgos en problemáticas diversas (en este caso, materia hídrica).

⁶³ Otras actuaciones (por caso, Res. 48/24 para el Organismo Regulador de Seguridad de Presas (ORSEP)) dan cuenta de intervenciones para la gestión de riesgos en problemáticas diversas (en este caso, materia hídrica).

⁶⁴ Aún sin aprobación, asimismo, se encontraban al momento de la última versión del presente artículo las auditorías de gestión ambiental al Programa de Gestión Integral de los Riesgos en el Sistema Agroindus-

Sus principales deficiencias recayeron, a modo de síntesis, en relación con la conformación y el adecuado funcionamiento de entes competentes,⁶⁵ de la materia normativa,⁶⁶ de la gestión presupuestaria⁶⁷, de los recursos humanos,⁶⁸ de la coordinación interjurisdiccional e intergubernamental, del control jurisdiccional⁶⁹ y del control interno.⁷⁰

Como situaciones particularmente sensibles para el área de política, se observaron su impronta reactiva,⁷¹ su debilidad institucional⁷² y su insuficiente adopción y/o adaptación de las metas asociadas a la Agenda 2030 (ODS 2 y 13), aspectos deficitarios que se han relevado asimismo, con sus matices, en la gestión de jurisdicciones provinciales.⁷³

trial Rural (Actuación N° 133/24-AGN) y la Auditoría Cooperativa Global de Acciones de Adaptación al Cambio Climático (CCAA) en relación con el examen de las políticas para la gestión del riesgo de emergencias y desastres agropecuarios, mitigación y adaptación al cambio climático de la Secretaría de Agricultura, Ganadería y Pesca.

⁶⁵ Res. 183/17, hallazgos 4.1.2-4.1.3; 4.3.3, 4.4.3-4.4.4.

⁶⁶ Res. 135/19, hallazgo 4.2 sobre la falta de reglamentación de la ley de presupuestos mínimos ambientales en materia de GIRD-LGA, arts. 8, 22, 23, 26, 34 y concurrentes.

⁶⁷ Res. 135/19, hallazgo 4.5, no se implementaron ninguno de los dos fondos (FONGIR y FONAE) para financiar y ejecutar acciones de respuesta; Res.183/17, sobre la deficiente asignación (en especial para los años con mayor cantidad de emergencias) y ejecución de los fondos (hallazgos 4.2.1 y 4.2.2).

⁶⁸ Res.183/17, sobre la insuficiencia, falta de capacitaciones, falta de designación formal, etc. (hallazgos agrupados bajo 4.3).

⁶⁹ Res. 135/19, sobre el control de las tareas llevadas a cabo en el marco de las emergencias (hallazgo 4.7).

⁷⁰ Res.183/17, hallazgo 4.4.9 sobre los criterios para aprobar y otorgar fondos a los entes públicos; hallazgo 4.4.10, sobre omisiones en la rendición de cuentas y su control.

⁷¹ Res.183/17, hallazgo 4.5.1, 4.5.3 y conclusiones.

⁷² La Res. 135/19 destacó que, en el periodo auditado, tres decretos alteraron las aperturas del organigrama (apartado 3.2).

⁷³ Para un acercamiento al caso de la provincia de Córdoba, ver (Kiessling y Holm, 2014).

Finalmente, y si bien fuera del periodo objeto de nuestro análisis, cabe referir dos acontecimientos recientes con relación a esta temática. En primer lugar, la disolución del Fondo Nacional de Emergencias, abocado a la gestión integral del riesgo y la protección civil (Decreto 888/2024). En segundo lugar, la reciente creación de la Agencia Federal de Emergencias (AFE) (Decreto 225/2025). Si bien no existen aún condiciones materiales para evaluar la oportunidad y conveniencia de estas decisiones, observamos al respecto dos ejes de continuidad:

- Su impronta reactiva⁷⁴
- Su negación o minimización de la concurrencia del cambio climático en los desastres ambientales originados en eventos extremos⁷⁵
- Su falta de fundamentación con los hallazgos del sistema científico-técnico⁷⁶

Conclusiones generales

El cambio climático es, de forma consensuada a nivel global, el mayor desafío de nuestro tiempo.⁷⁷ Sus manifestaciones extremas, en los últimos tiempos, no solo dan cuenta de la naturaleza integrada y asimismo compleja del sistema natural terrestre, sino fundamentalmente de la alteración de su normal funciona-

⁷⁴ En los considerandos del Decreto 225/2025, si bien se menciona “la experiencia acumulada en situaciones de catástrofes naturales”, se hace énfasis en “las graves consecuencias ocasionadas por incendios forestales simultáneos en la Patagonia y Corrientes, y las inundaciones ocurridas en Bahía Blanca y San Miguel de Tucumán...”.

⁷⁵ En relación con las únicas dos problemáticas aludidas por el Decreto 225/2025 (inundaciones e incendios forestales), no solo no refiere a los causales de las primeras, sino que confina los segundos al factor humano los correspondientes a los incendios forestales.

⁷⁶ La justificación del decreto no toma en cuenta otros causales significativos de muertes originadas en desastres naturales en la Argentina. Para el periodo 1970-2015, del sistema de inventario de desastres (DesInventar.org) surge que, mientras las inundaciones y las tempestades explican casi el 50% del número de muertes, no pueden desatenderse las producidas por los aluviones y vendavales, explicando el 15% de estas. Las originadas en incendios forestales, por su parte, no alcanzan el 4% (González, 2020: 85).

⁷⁷ Naciones Unidas, “Desafíos globales. Cambio climático”, disponible en: <https://www.un.org/es/global-issues/climate-change>.

miento por prácticas de recurrencia y consumo insostenibles, impactando fundamentalmente en los sectores más desprotegidos.

Sus impactos en América Latina no son ajenos a dicho patrón y se potencian en la inequidad social, el retroceso del Estado como actor regulador y mediador de la lógica de mercado y, en dicho marco, tendiente a su fragmentación político-administrativa para el diseño y ejecución de las políticas ambientales, dando como resultado fines y efectos divergentes, no siempre positivos (AA.VV., 2020: 90).

Este escenario, que a nivel de diagnóstico aplica no solo en relación al estado de la gobernanza ambiental argentina,⁷⁸ sino también en materia específica de su gestión del cambio climático, demanda no solo “instituciones que permitan reconocer e integrar los valores diversos de la naturaleza” (IPBES, 2024: 6), sino asimismo incorporar “la unidad funcional ambiental [y] un cambio en el modo de pensar y planificar” (Pirillo, 2007: 108), tanto a nivel del poder ejecutivo como del campo del control externo gubernamental, a los efectos de subsanar y/o evitar las planificaciones con sesgo sectorial, no direccionaladas por la comprensión y abordaje de los entramados problemáticos que componen los sistemas complejos (García, 2011).

En este escenario, las auditorías ambientales gubernamentales adquieren una relevancia central, no solo por su efecto “correctivo” en relación a desvíos y/o insuficiencias en el diseño e implementación de las políticas ambientales,⁷⁹ sino también en la medida en que su praxis conlleva la consolidación de información actualizada sobre todo su arco de intervención, de muy alto valor si es aplicada oportunamente a la planificación de nuevos procesos de control.

⁷⁸ Caracterizada a partir de un conjunto de factores de debilidad concurrentes, asociados a inconsistencias normativas y vaivenes de la alternancia de gestiones (Nonna, 2017); a la postergación presupuestaria (Nápoli, 2019), a una estructuración errática de la administración estatal ambiental a lo largo del tiempo (Bibiloni, 2008) y a la persistencia de vacíos y solapamientos programáticos, factores todos que atentan contra la consolidación de una política de Estado (AGN, 2015a; Juncal, 2023).

⁷⁹ INTOSAI (2016: 60), OLACEFS (2010), CAAF (2016).

No obstante, tal caudal de información puede permanecer como un diamante en bruto si no es trabajada, iterativamente, a través de mecanismos para su agregación y posterior síntesis. Al respecto, y en el mismo sentido de los esfuerzos de la comunidad global por validar, sobre la base del reconocimiento de los valores del sistema ambiente, directrices para la planificación de políticas (IPBES, 2024), el campo del control ambiental gubernamental precisa de sus propios esquemas de abordaje y sistematización de las muy diversas manifestaciones que presenta su objeto a nivel territorial, no solo en respuesta a la multiplicidad de sus dimensiones biofísicas e incertidumbres asociadas, sino, fundamentalmente, para dar respuesta a uno de sus principales desafíos: lograr una comprensión y abordaje integral y funcional de la operatoria de la administración ambiental y sus debilidades estructurales.

En este sentido, y a partir de la utilización de las categorías analíticas del SIREIA (Cura, 2023, para clasificar hallazgos resultantes de actuaciones de control sobre diversas carteras, entes descentralizados y dependencias de la Administración Pública Nacional con incumbencias en el campo problemático del cambio climático, observamos que su gobernanza adoleció, durante el periodo analizado, de una estrategia nacional integrada, situación que se visualiza no solo en la insuficiencia, subejecución e inadecuación de sus instrumentos programáticos y recursos necesarios, sino en la necesaria articulación inter e intrajurisdiccional que demanda la problemática.

Este diagnóstico merece, finalmente, una última reflexión. En perspectiva del pulso de época que se aprecia en la Argentina desde 2024, a partir de acciones gubernamentales que (sustentadas en presuntas ineficiencia e ineeficacia estatal), disuelven, desafectan y/o desfinancian organismos públicos y/o a muchas de sus políticas, amerita enfatizar sobre la relevancia y el rol estratégico de las EFS para fortalecer la administración pública, enfocando en la mejora continua de sus procesos, ampliando su mirada y expandiendo su alcance (territorial y temático) en pos de la mejora de la calidad de vida de mayorías.

Bibliografía

- AA.VV. (2020). *La tragedia ambiental de América Latina y el Caribe*. Santiago: CEPAL.
- Administración de Parques Nacionales (APN) (2001). *Plan de Manejo del Parque Nacional Talampaya. Fase 2*. Argentina: APN.
- Administración de Parques Nacionales (APN) (2006). *Plan de Manejo Parque Nacional Copo*. Argentina: APN.
- ____ (2008). *Plan de Manejo Parque Nacional San Guillermo. Reserva de Biosfera San Guillermo 2008*. Argentina: APN.
- ____ (2009). *Plan de gestión Parque Nacional Calilegua*. Argentina: APN.
- ____ (2017). *Plan de Gestión Parque Nacional Quebrada del Condorito 2017*. Argentina: APN.
- ____ (2018). *Plan de Gestión Parque Nacional Sierra de las Quijadas (2018-2023). Resumen Ejecutivo*. Argentina: APN.
- ____ (2019). *Plan de Gestión Parque Nacional Talampaya 2019*. Argentina: APN.
- Auditoría General de la Nación (AGN) (2015a). *Resolución 26/15. Normas de Control Externo Gubernamental (NCEG)*. Argentina: AGN.
- ____ (2015b). *Una década al cuidado de los fondos públicos. Informe sectorial del Presidente de la Auditoría General de la Nación. La gestión ambiental*. Buenos Aires: AGN.
-
- 62 Banco de Desarrollo de América Latina y el Caribe (CAF) (2023). *Informe Anual 2023*. Disponible en: <https://www.caf.com/media/4668476/informe-anual-2023.pdf>.
- Banco Interamericano de Desarrollo (BID) (2020). *Evaluación del Programa de País Argentina (2016-2019)*. Nueva York: BID.

- Bibiloni, H. (2008). *Ambiente y política. Una visión integradora para gestiones viables.* Buenos Aires: Rap.
- Bibiloni, H. M.; Piovano, G.; Azarevich, M. A. y Díaz, F. J. (2020). "Evaluación ambiental estratégica. La oportunidad de aplicación a la minería del litio en Argentina" (233-251). En Díaz, F. J. (coord.), *El litio en la Argentina: visiones y aportes multidisciplinarios desde la UNLP*. La Plata: UNLP.
- Cinquetti, T. y Romero Alves, M. E. (2024). "Ecosistemas forestales de Argentina: caracterización y estado de conservación" (15-34). En Sharry, S. E. y Suárez, G. D. (comps.), *Uso sostenible de la biodiversidad en bosques nativos de Argentina*. Argentina: Edulp.
- Consejo Hídrico Federal (Cohife) (2003). *Principios rectores de políticas hídricas de la República Argentina. Fundamentos del Acuerdo Federal del Agua*. Buenos Aires: Cohife.
- Coriale, O. A.; Casado, J.; Casarino, G. y Flores, S. (2013). "Disponibilidades hídricas en la república argentina como fuente de aprovisionamiento de agua potable". Presentado en el *XII Simposio Iberoamericano sobre planificación de sistemas de abastecimiento de agua y drenaje urbano*. 11 al 15 de noviembre, Buenos Aires, Argentina.
- Cruzate, G. A. y Casas, R. (2012). "Extracción y balance de nutrientes en los suelos agrícolas de la Argentina". *Informaciones agronómicas de Hispanoamérica*, vol. 6, 7-14.
- Cura, E. O. (2023). "La planificación táctica del control externo ambiental en la Argentina. Una propuesta para su fortalecimiento desde el análisis de datos, a partir de la actuación de la Auditoría General de la Nación (2006-2016)". *Revista Estado y Políticas Públicas*, vol. 11, n° 21.
- Fernández Arroyo, N. y Schejtman, L. (2012). *Planificación de políticas, programas y proyectos sociales*. Buenos Aires: Fundación CIPPEC.

Fundación Canadiense de Auditoría y Rendición de Cuentas (CAAF) (2016). *Acercamientos a la selección de auditorías y su planificación plurianual*. Ottawa: CAAF.

Gaitán, J.; Navarro, M. F.; Vuggen, L. T.; Pizarro, M. J.; Carfagno, P. y Rigo, S. (2017). *Estimación de la pérdida de suelo por erosión hídrica en la República Argentina*. Argentina: Ediciones INTA.

García, R. (2011). "Interdisciplinariedad y sistemas complejos". *Revista Latinoamericana de Metodología de las Ciencias Sociales*, vol. 1, n° 1, 66-101.

Gitay, H.; Suárez, A.; Watson, R. T. y Dokken, D. J. (eds.) (2002). *Cambio Climático y Biodiversidad*. Ginebra, Suiza: IPCC.

González, I. F. A. (2020). "Natural Disasters and Mortality: A Probabilistic Analysis for Argentina, 1970-2015". *Revista de Estudios Andaluces*, vol. 40, 78-95.

Intergovernmental Panel on Climate Change (IPCC) (2022). *Climate change 2022. Impacts, Adaptation and Vulnerability. Summary for Policymakers, Technical Summary and Frequently Asked Questions*. Ginebra, Suiza: IPCC

— (2023). *Climate change 2023. Synthesis report. Summary for policymakers, Technical Summary and Frequently Asked Questions*. Ginebra, Suiza: IPCC.

International Journal of Government Auditing (INTOSAI) (2016). *Cómo aumentar la calidad e impacto de las auditorías ambientales*. Washington, D.C.: INTOSAI.

— (2019). *Documento de debate sobre el Tema II del XXIII INCOSAI. "El rol de las entidades fiscalizadoras superiores para lograr las metas y prioridades nacionales"*. Washington, D.C.: INTOSAI.

— (2020). *Modelo de auditoría de ODS de la IDI (ISAM)*. Washington, D.C.: International Journal of Government Auditing, Iniciativa para el Desarrollo (INTOSAI-IDI). Disponible en: <https://www.oneplanetnetwork.org/sites/default/files/from-crm/ISAM-spanish.pdf>.

____ (2022). *Informe sobre el desempeño y la rendición de cuentas 2022*. Washington, D.C.: INTOSAI. Disponible en: https://www.intosai.org/fileadmin/downloads/documents/open_access/about_intosai/par/ES_PAR_2022_November.pdf.

Jefatura de Gabinete de Ministros (2021). *Guía de planificación y seguimiento de gestión de políticas públicas. Colección Fortalecimiento Institucional: Construyendo capacidades para un Estado presente*. Buenos Aires: Subsecretaría de Fortalecimiento Institucional.

Juncal, S. M. (2023). "La política ambiental argentina y los desafíos derivados de su institucionalidad". *Estado Abierto. Revista sobre el Estado, la administración y las políticas públicas*, vol. 7, n° 2, 35-85.

Kiessling, C. y Holm, F. (2014). "Gestión del riesgo, desarrollo humano y adaptación al cambio climático: el caso de la provincia de Córdoba, Argentina". *Ponto de vista*, n° 9.

Luna, C. (2018). "La problemática de los pueblos originarios en la Argentina y el impacto social de la gestión de los bosques nativo". *Revista Latinoamericana de Derechos Humanos*, vol. 29, n° 2.

Maldonado, G. I. (2017). "Reseñas. Riesgos, catástrofes y vulnerabilidades". *Revista de Geografía Norte Grande*, n° 67, 235-239.

Mazhin, S. A.; Farrokhi, M.; Noroozi, M.; Roudini, J.; Hosseini, S. A.; Motlagh, M. E. y Khankeh, H. (2021). "Worldwide disaster loss and damage databases: A systematic review". *Journal of Education and Health Promotion*, vol. 10, n° 1.

Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible (MAYDS) (2022). *Dirección Nacional de Bosques. Monitoreo de la Superficie de Bosque Nativo de Argentina*. Argentina: MAYDS.

Ministerio de Desarrollo Social (2003). *Resolución conjunta 250/03*. Argentina: Ministerio de Desarrollo Social, Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable.

- Nápoli, A. (2019). *El ambiente en un contexto de crisis económica. Informe Ambiental 2019* (15-23). Disponible en: <https://cdi.mecon.gob.ar/bases/doc/farn/informe/2019.pdf>. Buenos Aires: Fundación Ambiente y Recursos Naturales (FARN).
- Nonna, S. (2017). "La protección del ambiente. Esquema constitucional y de presupuestos mínimos en Argentina". *Revista Anales de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la Universidad Nacional de La Plata*, vol. 14, n° 47, 39-68.
- Organización de las Naciones Unidas (ONU) (2011). *Asamblea general. Resolución RES/66/209*.
- ____ (2015). *Asamblea general. Resolución RES/69/283*.
- Organización Latinoamericana y del Caribe de Entidades Fiscalizadoras Superiores (OLACEFS) (2010). *Plan Estratégico Institucional 2011-2015*.
- Palmisano, T. (2015). "Paradojas y resignificaciones del 'cuidado del suelo' en el agro-negocio argentino. La construcción de una consigna para el cambio tecnológico". *Argumentos. Revista de crítica social*, vol. 17, n° 1.
- Pessacg, N.; Flaherty, S.; Solman, S. y Pascual, M. (2018). "Impacto del cambio climático antropogénico en la producción de agua de dos cuencas patagónicas". Presentado en el *XIII Congreso Argentino de Meteorología: Eventos Extremos de tiempo y clima: integración de conocimientos para la gestión de riesgo*. Rosario, Argentina-
- Pessacg, N.; Liberoff, A.; Cannizzaro, A.; Díaz, L.; Hernández, M.; Mac Donnell, L.; Olivier, T.; Pascual, M.; Raguileo, D. y Salvadores, F. (2020). *Un río, todas las aguas: impactos del cambio climático en el Río Chubut, cambios, percepciones y perspectiva de género. Resumen de investigaciones para políticas hídricas del Valle Inferior del Río Chubut. Parte 2*. Argentina: UTN/INTA/CONICET/Lab Ecofluvial.
- Pirillo, E. (2007). "La evaluación de impactos ambientales (EIA) y un modelo de desarrollo local". *Realidad Económica*, n° 225, 100-110.

- ____ (2011). "La evaluación de impactos ambientales (EIA) en espacios transfronterizos y la evaluación ambiental estratégica (EAE)". *Realidad Económica*, n° 257, 99-111.
- ____ (2023). "La necesidad de que el desarrollo sea sostenible". *Realidad Económica*, vol. 53, n° 359, 93-a.

Plataforma Intergubernamental Científico-Normativa sobre Diversidad Biológica y Servicios de los Ecosistemas (IPBES) (2024). "Anexo. Resumen para los encargados de la formulación de políticas de la evaluación metodológica relativa a la conceptualización diversa de los valores múltiples de la naturaleza y sus beneficios, incluidos la diversidad biológica y las funciones y los servicios de los ecosistemas". *Informe del Plenario de la Plataforma Intergubernamental Científico-Normativa sobre Diversidad Biológica y Servicios de los Ecosistemas*. Bonn, Alemania: IPBES.

Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) (2007). *Informe sobre Desarrollo Humano 2007-2008. "La lucha contra el cambio climático: Solidaridad frente a un mundo dividido"*. Nueva York: PNUD.

Sánchez, S.; Zanvettor, R. E.; Grilli, M. P. y Ravelo, A. C. (2021). "Impacto de la sequía en los incendios forestales en las Sierras de Córdoba, Argentina". *Revista Argentina de Agrometeorología*; vol. 12, n° 9-2021, 37-45.

Schmidt, M. (2014). "(Des)ordenamientos territoriales salteños. Una aproximación al contexto previo al ordenamiento territorial de bosques nativos en la provincia de Salta". *Mundo Agrario*, vol. 15, n° 28.

Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable (SAYDS) (2005). *Primer inventario nacional de bosques nativos. Informe nacional*. Buenos Aires: SAYDS.

____ (2017). *Informe del estado del ambiente*. Buenos Aires: SAYDS.

World Meteorological Organization (WMO) (2024). *WMO Air Quality and Climate Bulletin*, n° 4.

Actuaciones de control de la Auditoría General de la Nación (AGN) de la Argentina analizadas:

| | | | | |
|--------|--------|--------|--------|--------|
| 81/01 | 93/11 | 169/16 | 135/19 | 51/22 |
| 07/02 | 22/12 | 130/17 | 136/19 | 107/22 |
| 140/06 | 80/13 | 168/17 | 137/19 | 42/23 |
| 192/06 | 195/13 | 130/17 | 142/19 | 113/23 |
| 02/07 | 29/14 | 183/17 | 205/19 | 13/24 |
| 22/07 | 38/14 | 230/17 | 21/21 | 48/24 |
| 122/07 | 30/15 | 233/18 | 66/21 | |
| 151/08 | 71/15 | 13/19 | 130/21 | |



realidad económica

Nº 377 AÑO 56

1º de enero al 15 de febrero de 2026

ISSN 0325-1926

Páginas 69 a 96

ECONOMÍA AGRARIA

Ingresos y volúmenes de comercialización de la agricultura familiar periurbana

Luciana Fingermann,* Martín Nicolás Sotiru** y Lisandro Fernández***

* Licenciada en Sociología por la Universidad Nacional de La Plata (UNLP), especializada en Gestión de la Economía Social y Solidaria por la Universidad Nacional de Quilmes (UNQ). Investigadora del Instituto de Investigación y Desarrollo Tecnológico para la Agricultura Familiar (IPAF), Región Pampeana del Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA), Avenida 66 y 167 (B1894), La Plata, Buenos Aires, Argentina, fingermann.luciana@inta.gob.ar.

** Licenciado en Administración de la Facultad de Ciencias Económicas (FCE) de la UNLP, maestrando en Políticas de Desarrollo y doctorando en Geografía (UNLP). Becario doctoral del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET) en el Centro de Investigaciones Geográficas del Instituto de Investigaciones en Humanidades y Ciencias Sociales (CIG-IdIHCS-CONICET-UNLP), calle 51 (B1925), edificio C, oficina 208, Ensenada, Buenos Aires, Argentina, msotiru@gmail.com.

*** Doctor en Ciencias Sociales (UNLP). Investigador Asistente del CONICET, Departamento de Desarrollo Rural, Facultad de Ciencias Agrarias y Forestales, UNLP, Avenida 60 y calle 119, (B1900), La Plata, Buenos Aires, Argentina, lisandrofernandez85@gmail.com.

RECEPCIÓN DEL ARTÍCULO: diciembre de 2024

ACEPTACIÓN: agosto de 2025



Resumen

Los circuitos alternativos de comercialización (CAC) promovidos por las organizaciones de la agricultura familiar emergieron para posibilitar mejores condiciones en la comercialización de su producción. En ese marco, este trabajo recolectó y analizó los volúmenes e ingresos de ocho familias productoras organizadas de la agricultura familiar de La Plata y Florencio Varela (en Provincia de Buenos Aires), durante dos meses de 2023, con el objetivo de evaluar la importancia de los CAC en relación a los canales convencionales. Los resultados nos indican que estas familias tienen la capacidad de vender mayor cantidad y variedad de hortalizas y obtienen mejores precios en comparación con la venta vía culata de camión.

Palabras clave: Circuitos alternativos de comercialización – Circuitos convencionales – Precios – Canales de comercialización – Volúmenes

Abstract

Income and Marketing Volumes of Peri-urban Family Farming

Alternative Marketing Circuits (AMCs) promoted by family farming organizations have emerged to enable better conditions for the commercialization of their production. Within this framework, this study collected and analyzed the production volumes and income of eight organized family farming households in La Plata and Florencio Varela (Province of Buenos Aires) over two months in 2023. The objective was to evaluate the importance of AMCs in relation to conventional channels. The results indicate that these families have the capacity to sell a greater quantity and variety of vegetables and obtain better prices compared to sales made via "culata de camión" (farm-gate sales to intermediaries).

Keywords: Alternative Marketing Circuits – Conventional Circuits – Prices – Marketing Channels – Volumes

Introducción

La comercialización de la producción hortícola, en la Argentina, se caracteriza por la asimetría de poder que tienen los diversos actores que conforman los circuitos, siendo la agricultura familiar (AF) uno de los eslabones más perjudicados. Caracciolo (2019) sostiene que esta situación deriva del precario acceso a la tierra, la elevada atomización de la oferta, la falta de infraestructura para acopio, los bajos niveles de formalización, el limitado acceso al financiamiento, el escaso valor agregado a la producción, entre otros motivos. Todo esto redunda en que las familias productoras suelen depender de intermediarios para vender su producción y deben aceptar los precios que les ofrezcan.

Los partidos de La Plata y Florencio Varela, nuestra área de estudio, conforman un área privilegiada para el análisis de esta problemática, ya que (junto a Berazategui) son la principal zona hortícola del país. A su vez, la agricultura familiar es el sector más numeroso que participa de la actividad hortícola en estos partidos, alcanzando los dos tercios de las unidades productivas (Cieza *et al.*, 2015) y caracterizándose por producir en establecimientos que oscilan entre media y dos hectáreas; acceder a la tierra a través de arrendamientos informales y vivir en casillas precarias dentro del mismo predio (Mosca, 2021; Nieto y Aramayo, 2022); depender principalmente del trabajo familiar para sostener su vida y vender la mayor parte de su producción a través de las cadenas largas e indirectas de comercialización, que aquí llamaremos como canal o circuito convencional de comercialización (CCC). En efecto, García y Quaranta (2021) encuentran que el 98% de la AF comercializa a través de personas que hacen el rol de consignatarias, quienes llevan la producción hacia los mercados concentradores (generalmente, al Mercado Central de Buenos Aires) y regresan dentro de los siete a quince días para informarle a las familias productoras cuánto vendieron, a qué precio y efectivizar el pago.

Asimismo, desde mediados de la primera década del 2000, la AF viene incrementando sus grados de organización (Ambort, 2017; Bártola, 2018) con el objetivo de visibilizar sus problemáticas y reclamos, siendo uno de los reclamos centrales la comercialización. El reclamo se centra en la necesidad de incrementar la apropiación de valor generada por parte de las familias productoras y, en ese sentido, el armado de canales de comercialización más justos se convirtió en una de las estrategias territoriales de las organizaciones para lograrlo, acotando la intermediación y mejorando su poder de negociación (Acero Lagomarsino y Mosca, 2023; Sotiru, 2023). Teniendo como uno de sus objetivos lograr una mayor equidad en sus relaciones comerciales, las organizaciones de la AF apostaron a la construcción de estos circuitos cortos o canales alternativos de comercialización (CAC), en los que se reduce la cantidad de intermediación y se intenta priorizar el beneficio tanto de quienes producen como de quienes consumen.

Si bien en los partidos bajo estudio existen diferentes modalidades de distribución (ferias, bolsones, locales, compras estatales, on line, etc.), organizadas por diversos actores (organizaciones, instituciones públicas, proyectos individuales) que buscan alcanzar un público heterogéneo, todas las iniciativas procuran mejorar (con diferentes resultados) la distribución del valor en comparación con el CCC. Estudios previos como los de Fingermann y Prividera (2018, 2020) y Sotiru (2022) analizan y comparan los ingresos brutos estimados y los precios a consumidores de una feria y de una experiencia de bolsones agroecológicos respectivamente contra los ingresos y precios a consumidores que resultan de los canales convencionales. En ambos casos, arriban a la conclusión de que en los circuitos cortos (que aquí llamamos CAC), los precios son más bajos, tienden a ser más estables y retribuyen con mayores ingresos a quienes producen. Por último, Castro, Cataldi y Baldini (2019) y Fernández y Cataldi (2022) estudian los procesos de construcción de “precios justos” de los bolsones agroecológicos de organizaciones de la AF y destacan cómo, a través de estos canales, las y los productores valorizan, colectivamente, su trabajo y fortalecen los procesos de transición agroecológica.

Con vistas a obtener mayor evidencia empírica que sustente los beneficios, potencialidades y limitaciones de los CAC, este trabajo tiene por objetivo analizar y comparar los volúmenes comercializados y los ingresos percibidos mediante los CCC y los CAC de ocho familias productoras de La Plata y Florencia Varela, que

pertenecen a cuatro organizaciones de productores de la AF. Hacemos foco en las familias organizadas porque entendemos que las organizaciones de productores de la agricultura familiar juegan un rol fundamental como impulsoras y sostenedoras de CAC (García, 29/10/2021).

El artículo se organiza del siguiente modo. Luego de esta breve introducción, en la segunda sección se describe la metodología llevada a cabo para el relevamiento y análisis. En la tercera sección se analizan los volúmenes comercializados. En la cuarta sección se examinan los ingresos percibidos en los diferentes circuitos de comercialización. Por último, el artículo culmina con las reflexiones finales.

Metodología

Para el relevamiento de información, se seleccionaron cuatro organizaciones de la agricultura familiar: la Federación Rural para la Producción y el Arraigo (FRPA), el Centro Ecuménico de Educación Popular (CEDEPO), Manos de la Tierra (MdT) y la Asociación de Productores Hortícolas de la 1610 (Asociación 1610).¹Todas actúan dentro de las lógicas del cinturón hortícola platense (CHP)² y en las cuatro participan familias que producen de manera agroecológica o en transición hacia la agroecología y comercializan parte o la totalidad de su producción vía CAC.

¹ La FRPA es una organización que agrupa a más de treinta mil productoras y productores agropecuarios a nivel nacional y que cuenta con una regional en el partido de La Plata. MdT es una organización del mismo partido que organiza a siete familias y que cuenta con más de quince años de trayectoria y participación en CAC. La Asociación 1610 es una organización del partido de Florencio Varela que agrupa a catorce familias productoras y que comercializan desde hace más de diez años a través de canales alternativos. Por último, CEDEPO es una organización que impulsó primeramente la venta de bolsones de verdura durante la década de los 90 y cuyos objetivos están más relacionados a intervenciones territoriales en el barrio donde se ubica. Actualmente, incluye a una familia productora que trabaja en la parcela propiedad de la organización.

² En términos municipales, las productoras de MdT se localizan en el partido de La Plata, mientras que las familias de la Asociación 1610 y CEDEPO se encuentran en el partido de Florencio Varela (partido lindante al de La Plata). La FRPA es una organización de carácter nacional y la que cuenta con más miembros dentro de las cuatro relevadas, por lo que, para este trabajo, nos concentraremos en las familias productoras que pertenecen al área de agroecología de la organización, que viven dentro del CHP y que comercializan a través de CAC.

En primer lugar, para conocer cómo comercializa cada organización, se realizaron entrevistas semiestructuradas tanto a personas referentes de esos espacios como a productores y productoras. Entre las múltiples dimensiones que se abordaron con dicha herramienta cualitativa de recolección de datos, una central fueron las estrategias de comercialización que tenía cada organización. Así, pudimos reconstruir los diferentes CAC y CCC por los cuales venden sus productos las diferentes familias miembros de las cuatro organizaciones.

Una vez que ya se contaba con dicha información, se seleccionaron entre una y tres familias de cada organización, a partir de criterios comunes que proporcionan cierto grado de representatividad y mediante una persona designada como referente. En total, quedaron seleccionadas ocho familias: tres pertenecientes a la FRPA; dos de MdT; dos de la Asociación 1610 y una de CEDEPO. Las ocho familias producen de forma totalmente agroecológica (según el criterio de cada organización y en función de lo sostenido por cada familia) y comercializan en todos los casos por CAC y en su mayoría también por CCC (en esto nos detendremos más adelante).

Hecha la selección, durante todos los días de los meses de abril y de noviembre de 2023 se relevaron los precios y volúmenes de venta de cada una de las variedades comercializadas, en cada uno de los espacios en donde fueron vendidas (es decir, culata de camión, bolsones, ferias, etc.). Esto fue volcado en planillas por cada familia seleccionada de cada organización (con la ayuda de la/el referente) y, una vez cargadas todas, se procedió al procesamiento y análisis de los datos relevados. Así, la información relevada permite ver para cada familia seleccionada, cuánto vendió de cada variedad de sus productos durante el mes de abril y noviembre, a qué precio y en dónde. Cabe la aclaración de que los datos se corresponden a los declarados por las propias familias.

Para el análisis (en particular para el cálculo de los volúmenes), se consideraron las jaulas/cajones declarados por las familias, y en caso de que el peso en kilos no fuera posible de calcularse (porque la familia no contaba con los elementos necesarios), se tomó un peso promedio de la variedad respectiva y se multiplicó por la cantidad promedio (según cada familia) que entra de esa variedad en la jaula/cajón. En lo que refiere a los precios, se tomaron los declarados por las familias.

Cabe la aclaración aquí de que la muestra seleccionada son familias que desde hace tiempo comercializan por CAC (más de cinco años en todos los casos) y que escapan actualmente a la situación general de las familias productoras del CHP, las cuales dependen exclusivamente de la venta “a culata de camión” (García y Quaranta, 2022). Además, todas las familias producen de forma agroecológica, lo cual también es una cuestión no generalizable a todo el CHP, es decir, estas familias pertenecen a un universo pequeño dentro del CHP. Cabe mencionar que Cieza *et al.* (2022) señalan la existencia de 250 unidades productivas con enfoque agroecológico, dentro de un CHP con alrededor de 3800 establecimientos según las últimas estimaciones (García y Quaranta, 2022).

Estas cuestiones generan un sesgo en los resultados, que solo serían generalizables a otras familias que también se encuentren organizadas, que sean agroecológicas y que comercializan hace tiempo por CAC. Más allá de eso, lo relevante del estudio se encuentra en indagar a quienes vienen apostando fuertemente a estos procesos, en cómo contribuyen o cuánto representan los canales alternativos en volumen e ingresos para las familias organizadas que participan de ellos y evaluar así el esfuerzo de organizaciones, militantes, consumidores y consumidoras, instituciones y políticas públicas para su sostenimiento.

Una última aclaración es que se eligieron los meses de abril y noviembre para obtener datos de dos meses que fueran representativos de cada temporada, ya que no son los meses en los cuales arranca ni cuando termina la misma.

Los CAC en los que participan las organizaciones del CHP analizadas

A partir de las entrevistas realizadas a lo largo del proyecto que sustenta la presente investigación, se relevaron diferentes CAC. Entre ellos detectamos los siguientes: ferias de venta directa a consumidores y consumidoras (en espacios público, en eventos, etc.), local de la organización (perteneciente a la FRPA),³ bolsones (en que la logística se organiza de manera colectiva a través de la organi-

³ Este local propio de venta minorista se encontraba, al momento del estudio, en el centro de la ciudad de La Plata y allí se comercializaban variedades hortícolas convencionales y agroecológicas de familias del CHP y de otros puntos del país, además de productos de otras cooperativas.

zación) y otros, entre los cuales se incluye la venta directa a consumidores y consumidoras por parte de las familias productoras (sin intermediación de la organización) o venta a comercializadoras privadas (tampoco con intervención de la organización) a las que se venden bolsones o por kilos/cajones.

A partir del relevamiento realizado, podemos afirmar que las familias productoras no comercializan de una única manera, sino de diferentes formas, más allá de la organización a la que pertenezcan. Cabe señalar que, si bien cada organización tiene sus particularidades, por ejemplo, en la forma en que se coordinan ciertos canales colectivos para la comercialización, al mismo tiempo cada familia también cuenta con estrategias de comercialización que no son mediadas por la organización a la que pertenecen.

En función de la información del relevamiento de campo, en líneas generales las familias entrevistadas comercializan casi la totalidad por CAC, mientras que en otros casos la producción se canaliza tanto por CAC como por CCC. Más allá de eso, podemos observar que las familias productoras no utilizan los canales convencionales y alternativos de manera excluyente, sino que las estrategias que se dan son diversas y conviven entre sí. Según cada caso, aparece con más fuerza una modalidad que otra. Por esta razón, decimos que cada uno de estos canales, ya sean mediados o no mediados por la organización, les permite a las familias ubicar distintos tipos de variedades, distintos tipos de volúmenes y a distintos precios y, tomadas en su totalidad, podemos decir que todas contribuyen a valorizar de mejor forma el trabajo de familias en comparación a los canales convencionales.

Al momento de analizar cada organización en particular, observamos que tanto las familias productoras de la FRPA como de MdT venden mediante canales convencionales, así como por canales alternativos en ambas mediciones; en cambio, las familias de la Asociación 1610 vendieron solo por CAC en abril y por ambos en noviembre, mientras que CEPEDO vendió la totalidad de su producción mediante CAC. En cuanto a los canales alternativos que utilizó cada organización, la FRPA es la única que tiene un local de venta directo al público mientras que las otras tres organizaciones utilizaron tanto la estrategia de los bolsones de verduras como la

participación en ferias. Por último, en lo que refiere a los canales alternativos sin la mediación de la organización, relevamos que las familias productoras de la FRPA, de MdT y de la Asociación 1610 los han utilizado, mientras que la familia relevada de CEDEPO no.

Análisis de los volúmenes: comparación de los CCC y los CAC según cantidad de kilogramos vendidos

En primer lugar, analizamos la cantidad de kilos que comercializaron las familias de cada organización en cada uno de los canales en que participan. Así, tomando en cuenta las familias que comercializan por ambos canales en abril (es decir, FRPA y MdT) en el cuadro 1 observamos que el volumen de venta por CCC fue de 3585 kilos (kg), mientras que por CAC fue de 7925 kg (más del doble). En noviembre, lo que refleja el cuadro 2, es que, tomando las mismas dos organizaciones, los guarismos fueron de 5217 y 8553 kg respectivamente. Es decir, en ambos períodos es mayor la cantidad de kg que comercializan por CAC que por CCC. Si, además, para el análisis de noviembre sumamos a la Asociación 1610 (ya que en este período comercializó por ambos canales), la diferencia se amplía, ya que el volumen comercializado en CCC fue de 5775 kg, y en CAC 13.274 kg (poco más del doble nuevamente).

Estos datos nos orientan a afirmar que las familias relevadas que comercializan por ambos circuitos venden más del doble de volumen por CAC que por CCC. Si bien esto no es lo que ocurre comúnmente en el CHP (García y Quaranta, 2021), estimamos que este resultado se debe a la muestra seleccionada: familias que desde hace tiempo comercializan por CAC y que han avanzado de modo tal que actualmente sus ventas mediante CAC han logrado superar en volumen a las realizadas a través de CCC. Más allá de esto, estos datos nos ayudan a comprender la relevancia que han logrado adquirir este tipo de circuitos y las posibilidades que brindan cuando se sostienen.

Por otra parte, también sobre la base de los cuadros 1 y 2, analizamos cómo se distribuyeron esos volúmenes en el interior de los diferentes CAC y según cada or-

Cuadro 1.

Volumen de verdura vendida (kg), por organización y por canal. Abril de 2023

| Canal | FRPA | MdT | Asociación 1610 | CEDEPO |
|--|-------|-------|-----------------|--------|
| A culata de camión | 2.876 | 709 | 0 | 0 |
| Bolsón | 0 | 1.380 | 1.801 | 119 |
| Feria | 0 | 1.642 | 964 | 411 |
| Local de la organización | 704 | 0 | 0 | 0 |
| Canales sin mediación de la organización | 2.824 | 1.380 | 472 | 0 |
| Total CCC | 2.876 | 709 | 0 | 0 |
| Total CAC | 3.528 | 4.402 | 3.237 | 530 |
| Total CCC (%) | 44,9% | 13,9% | 0,0% | 0,0% |
| Total CAC (%) | 55,1% | 86,1% | 100,0% | 100,0% |

Fuente: elaboración propia

ganización para abril y noviembre de 2023.⁴ Así, por ejemplo, podemos ver la importancia relativa que tienen los circuitos de ventas sin mediación de la organización que han desarrollado las familias productoras: un hecho que se articula con las observaciones y relatos de las entrevistas realizadas.

Por otra parte, considerando los volúmenes comercializados por canales alternativos mediados por la organización, en abril, observamos casi un empate entre los bolsones y las ferias (tomando el total de kg relevados, 21,6% contra 19,7%), siendo que en algunos casos una es más importante para alguna organización en particular y en otros casos resulta a la inversa. Para el caso de MdT, por ejemplo, tienen mayor relevancia relativa, en términos de volumen, las ferias, que son organizadas en el marco de la Universidad Nacional de La Plata (UNLP); en cambio, para la Asociación 1610, que tienen una política activa en términos de colocación de bolsones a organizaciones sociales y particulares, puede verse mayor importancia

⁴ En este punto, son necesarias algunas aclaraciones: 1) recordar que la cantidad de familias productoras relevadas difiere por organización; 2) que la FRPA retomó el reparto de bolsones como organización recién en mayo de 2023; 3) CEDEPO no comercializó vía CCC, mientras que la Asociación 1610 no lo hizo en abril pero sí en noviembre.

Cuadro 2.

Volumen de verdura vendida (kg), por organización y por canal. Noviembre de 2023

| Canal | FRPA | MdT | Asociación 1610 | CEDEPO |
|--|-------|-------|-----------------|--------|
| A culata de camión | 4.014 | 1.203 | 558 | 0 |
| Bolsón | 923 | 1.134 | 2.140 | 43 |
| Feria | 0 | 2.079 | 990 | 236 |
| Local de la organización | 1.338 | 188 | 0 | 0 |
| Canales sin mediación de la organización | 2.507 | 384 | 1.592 | 0 |
| Total CCC | 4.014 | 1.203 | 558 | 0 |
| Total CAC | 4.768 | 3.785 | 4.722 | 278 |
| Total CCC (%) | 45,7% | 24,1% | 10,6% | 0,0% |
| Total CAC (%) | 54,3% | 75,9% | 89,4% | 100,0% |

Fuente: elaboración propia

relativa en ese renglón. En noviembre, la situación es muy similar, siendo que el circuito que más kg canaliza son los bolsones, representando un 21,9% de los kg comercializados (contra un 17,1% de las ferias, siempre tomando el total de los kg comercializados).

En relación a CEDEPO (que no registra venta vía canal convencional ni venta sin mediación por parte de la organización), se destaca la predominancia de la feria (Bompland) como espacio de ventas mayoritario, y en un lugar secundario la distribución de bolsones. Esto es destacable ya que dicha organización es pionera en la venta de bolsones de hortalizas.

Luego tomamos el volumen comercializado por CAC en cada organización y lo sepáramos según si se comercializó en un canal propio de la organización o mediado por esta, o si fue por fuera de la organización. Como resultado, en el cuadro 3 vemos la importancia relativa de los CAC sin mediación de las organizaciones que utilizan las familias, reflejando que estos circuitos de distribución ocupan un lugar importante, aunque con peso heterogéneo. Tomando el total de los kilos vendidos, este tipo de canal representó el 30,6% de los kg vendidos en abril y el

| Canal | Cuadro 3. | | | | | |
|--|-----------|-------|-----------------|-----------|-------|-----------------|
| | Abril | | | Noviembre | | |
| | FRPA | MdT | Asociación 1610 | FRPA | MdT | Asociación 1610 |
| CAC mediados por la organización | 704 | 3.022 | 2.765 | 2.262 | 3.401 | 3.130 |
| CAC sin mediación de la organización | 2.824 | 1.380 | 472 | 2.507 | 384 | 1.592 |
| CAC mediados por la organización (%) | 20,0% | 68,6% | 85,4% | 47,4% | 89,9% | 66,3% |
| CAC sin mediación de la organización (%) | 80,0% | 31,4% | 14,6% | 52,6% | 10,1% | 33,7% |

Fuente: elaboración propia

23,2% de los kg en noviembre. En ambos casos, representa menos que lo que representan los CAC mediados por la organización tomados en su conjunto (45,9% de las kg comercializados en abril y 46,9% en noviembre), pero están casi a la par de los kg que las familias productoras canalizan vía CCC (un 23,5% de la producción en abril y un 24,7% en noviembre).

Es un dato novedoso que un porcentaje no menor de la producción de las familias, en promedio, se canaliza por circuitos no mediados por su organización de pertenencia. Dado que las familias no organizadas poseen una dependencia total de la culata de camión (García y Quaranta, 2021), este dato de los canales sin mediación muestra que las familias organizadas tendrían ciertas habilidades diferenciadas (y obtenidas probablemente por participar de CAC con sus organizaciones) que les permiten armar/gestionar CAC por su cuenta. Decimos habilidades diferenciadas en la medida en que estas familias han generado visibilización y/o han podido establecer vínculos con actores privados o públicos de forma directa (sin mediación de la organización pero gracias a ella mayormente) y entendemos que a partir de participar de los CAC de sus organizaciones han aprendido la forma de cómo gestionar estos vínculos comerciales, formas de pago, métodos de entrega, entre otras cuestiones.

| Cuadro 4. Cantidad de variedades vendidas por canal | | |
|--|-------|-----------|
| Canal | Abril | Noviembre |
| A culata de camión | 17 | 14 |
| Bolsones | 19 | 20 |
| Ferias | 29 | 29 |
| Local de la organización | 7 | 19 |
| Canales sin mediación de la organización | 24 | 25 |

Fuente: elaboración propia

Del análisis realizado también obtuvimos la cantidad de variedades comercializadas en cada canal. Así, en abril se relevaron un total de 33 variedades y en noviembre 38 variedades, lo cual nos remite a la diversidad de productos que hay en las quintas y, en ese sentido, corresponde recordar que todas las familias relevadas apuestan a una producción agroecológica. Adicionalmente, si agregamos a esta información la diversidad de variedades comercializadas, podemos afirmar que de las 33 variedades relevadas de abril, 16 se comercializaron por CCC y por CAC; de esas, en 13 fue mayor en volumen por CAC que por CCC. En noviembre, de las 38 relevadas, 14 se vendieron por CCC y por CAC y, en ese mes, para 10 variedades el mayor volumen comercializado fue por CAC.

Como se puede apreciar en el cuadro 4, las ferias y los bolsones son los espacios por los que se venden mayor diversidad de hortalizas y, asimismo, excepto para la venta por el local en abril, los canales convencionales son en los que se vendió menor cantidad de variedades.

En abril, la mayoría de las variedades fue comercializada por entre dos y tres canales distintos, mientras que en noviembre hubo 30 variedades que se vendieron por más de un canal (destacándose 8 de ellas que se vendieron por los cinco relevados). Esto nos muestra que por medio de los CAC se venden mayor cantidad de variedades que por CCC. También esto da cuenta de que, salvo excepciones, las variedades producidas no tienen un canal exclusivo, sino que las familias garantizan

cierto volumen en cada canal y/o que cada canal contribuye en la venta del total de kg producidos.

Al analizar los kilos comercializados por variedad, un elemento a destacar es que las 5 variedades con mayor volumen comercializado en abril representan el 60,6% de los kilos vendidos (acelsa 27,6%; batata 11,5%; brócoli 8,3%; zapallo anco 7,6% y repollo 5,6%), mientras que en noviembre de 2023, las cinco de mayor volumen representan el 70,9% del total (acelsa 23,1%; lechuga 18,4%; repollo 11,5%; remolacha 11,3% y verdeo 4,7%). Si bien las variedades cambian, la tendencia se mantiene, o incluso se profundiza un poco, respecto de que habría cierta concentración en la comercialización de ciertas variedades.

Por último, promediamos los volúmenes comercializados por organización y canal, por la cantidad de familias relevadas, lo que se refleja en el cuadro 5.

| Canal | Abril | | | | Noviembre | | | |
|--|-------|-------|-----------------|--------|-----------|-------|-----------------|--------|
| | FRPA | MdT | Asociación 1610 | CEDEPO | FRPA | MdT | Asociación 1610 | CEDEPO |
| A culata de camión | 959 | 355 | 0 | 0 | 1.338 | 602 | 279 | 0 |
| Bolsón | 0 | 690 | 901 | 119 | 308 | 567 | 1.070 | 43 |
| Feria | 0 | 821 | 482 | 411 | 0 | 1.039 | 495 | 236 |
| Local de la organización | 235 | 0 | 0 | 0 | 446 | 94 | 0 | 0 |
| Canales sin mediación de la organización | 941 | 690 | 236 | 0 | 836 | 192 | 796 | 0 |
| Total CCC | 959 | 355 | 0 | 0 | 1.338 | 602 | 279 | 0 |
| Total CAC | 1.176 | 2.201 | 1.618 | 530 | 1.589 | 1.892 | 2.361 | 278 |
| Promedio x familia productora | 2.135 | 2.555 | 1.618 | 530 | 2.927 | 2.494 | 2.640 | 278 |

Fuente: elaboración propia

Así, podemos observar lo que vendió, en promedio y por volumen, una familia de cada organización. Bajo este cálculo, la organización que más volúmenes comercializó por familia productora, en abril, fue MdT (2555 kg promedio), mientras que en noviembre fue la FRPA (2927 kg promedio). Excluyendo el dato de CEDEPO y el de la Asociación 1610 para abril (ya que no comercializaron vía CCC en ese período), podemos ver que cada familia, en promedio, comercializó aproximadamente 1600 kg vía CAC y 650 kg vía CCC en abril, y aproximadamente 2000 kg vía CAC y 740 kg vía CCC en noviembre. Estos datos, si bien son promedios, nos permiten dimensionar las cantidades vendidas por una familia en cada tipo de canal, es decir, hacer un análisis más pequeño e individual de lo que en este trabajo vamos observando.

¿Cómo es la facturación de las nueve familias productoras de las organizaciones analizadas en cada tipo de canal? Una mirada comparativa de precios recibidos en CCC y CAC

En lo que refiere a los precios y la facturación (el precio multiplicado por los kg vendidos), lo que observamos, si tomamos el total de variedades y el total de las familias, es que, en abril, mientras que por CCC se registraron un total de 407,2 mil pesos de facturación (1821 USD),⁵ por CAC se facturaron un 1,8 millones de pesos (8050 USD), un monto 4,5 veces mayor. Si excluimos de este análisis a las familias que solo comercializan por CAC, la facturación alcanzada es 1,4 millones de pesos (6261 USD), por lo que las familias relevadas que comercializan por ambos circuitos facturaron más del triple por CAC que por CCC (en volumen había sido poco más del doble).

En noviembre de 2023, del relevamiento surge que la facturación vía CCC fue de 678,1 mil pesos (1824 USD),⁶ y por los CAC fue de aproximadamente 3,5 millones de pesos (9460 USD), pero si excluimos las organizaciones que solo venden por CAC, la facturación alcanzada fue de 3,3 millones de pesos (8931 USD). Por ende, las familias consiguieron una facturación casi cinco veces mayor

⁵ Al tipo de cambio oficial promedio de abril de 2023, según BCRA.

⁶ Al tipo de cambio oficial promedio de noviembre de 2023, según BCRA.

por CAC que por CCC (en volumen había sido casi el triple). Nuevamente, volvemos a aclarar que este resultado posiblemente esté sesgado debido a la muestra elegida, pero nos parece relevante de mostrar, ya que, dado que la diferencia de facturación es mayor a la diferencia entre los volúmenes comercializados por ambos canales, podemos decir que, en términos generales, los precios en los CAC son mejores que los conseguidos mediante los CCC.

Si desagregamos el análisis anterior por variedad, en abril, de las 16 variedades que se venden por CCC y CAC, en 14 la facturación fue mayor por CAC que por CCC. En noviembre, de las 14 variedades, en 12 la facturación fue mayor por CAC que por CCC. Estos resultados están en línea con lo que sucede con los volúmenes, salvo por unas pocas excepciones en las que se vendieron más kg por CCC, pero la facturación fue mayor en CAC, que es el caso de la rúcula en abril y la rúcula y la lechuga en noviembre.

En lo que refiere a las variedades comercializadas en abril, de las 33 relevadas, las 5 que representan mayor nivel de facturación concentran el 49,5% de la facturación total (acenga 16,3%; batata 11,8%; lechuga 8,0%; brócoli 7,5% y cebolla de verdeo 5,8%). Con la excepción del verdeo, estas variedades son también las de mayor volumen comercializado (el verdeo se encuentra en el puesto once). En noviembre, de las 38 relevadas, las 5 de mayor facturación (que se venden por ambos canales) concentran el 46,4% del total (acenga 13,5%; lechuga 12,4%; repollo 8,9%; cebolla de verdeo 7,1% y kale 4,5%).

Dado que, en líneas generales, la facturación vía CAC supera la facturación vía CCC, y entendemos que dicha cuestión está influenciada por los volúmenes, decidimos incluir los precios promedios por cada canal de forma tal de remover tal cuestión de la comparación. Cuando vemos esto, notamos que existe una gran divergencia de precios. Para ilustrar esta situación, elegimos las cinco variedades para cada mes que representan el mayor nivel de facturación y que se comercializan vía CCC y CAC (ver cuadros 6 y 7). En los cinco casos de abril existe un precio de algún CAC que supera al precio del CCC, pero hay excepciones a la regla. Lo que sí observamos es que para estas cinco variedades hay una tendencia en que los precios de la feria son mejores al resto de las opciones de comercialización en

| Variedades | Canal | | | | |
|------------|--------|--------|-------|-------|----------------------------------|
| | Culata | Bolsón | Feria | Local | Sin mediación de la organización |
| Acelga | 87,3 | 97,8 | 147,3 | 50 | 94,5 |
| Batata | 176,1 | 121,4 | 213,8 | 100 | 194,2 |
| Lechuga | 269,8 | 233,5 | 525 | 333,3 | 336,4 |
| Brócoli | 135,4 | 257,1 | 175 | 83,3 | 106,6 |
| Verdeo | 200 | 771,4 | 270,3 | - | 208,7 |

Fuente: elaboración propia

general. En noviembre ocurre la misma tendencia, excepto para el verdeo que obtuvo mejores precios promedios en el bolsón.⁷

Si tomamos para abril las 27 variedades que se venden en más de una modalidad (“a culata” y CAC desagregados), obtenemos que los mejores precios fueron en las ferias (15 variedades), seguido por los bolsones (8 variedades) y quedando empatados en tercer lugar la venta sin mediación de la organización (2 variedades) y la culata de camión (2 variedades). Para noviembre, de las 30 variedades que se venden en más una modalidad, los mejores precios en las ferias fueron para 15 variedades; en los bolsones 5; por venta sin intermediación de la organización 9, y la diferencia con respecto a abril es que no hay ninguna variedad que obtuviera el mejor precio por culata de camión, pero sí hubo una que lo obtuvo por el local de la organización (cuadro 8).

⁷ Es necesario aclarar que el caso del verdeo para el bolsón es particular, en función de la forma en que una de las organizaciones paga a cada familia cada bolsón armado. Es decir, en solo uno de los cuatro casos analizados, la organización pagó un monto fijo por entre siete y diez variedades (que cambian en cada envío de bolsones según la temporada y la disponibilidad de las familias). De esta forma, para el bolsón relevado en este caso, lo que hicimos fue dividir el precio (por bolsón) recibido por la familia por la cantidad de variedades que entraron. Esto genera que las variedades con menor peso en kilos tengan un precio por kilo “mayor” y que las variedades con mayor peso en kilos tengan un precio por kilo “menor”. Esto explica que unas familias hayan recibido por el verdeo, en algunos bolsones, un precio muy por encima del promedio del resto de los relevamientos.

| Variedades | Canal | | | | |
|------------|--------|--------|-------|-------|----------------------------------|
| | Culata | Bolsón | Feria | Local | Sin mediación de la organización |
| Acelga | 110,6 | 171,4 | 203,8 | 85 | 162,1 |
| Lechuga | 112,6 | 210,4 | 421,9 | 106,3 | 387,8 |
| Repollo | 108,3 | 195,3 | 263,6 | 70 | 162,3 |
| Verdeo | 275 | 503,6 | 393,3 | 200 | 451,9 |
| Kale | 88,9 | 287,2 | 433,3 | 232,5 | 576 |

Fuente: elaboración propia

| Cuadro 8. | | |
|--|---|---|
| Canal (con mejor precio para las familias productoras) | Abril | Noviembre |
| Feria | Acelga, anco, batata, calabaza, chaucha, choclo, kale, lechuga, morrón, puerro, rabanito, radicheta, tomate, tomate cherry, zanahoria | acelga, berenjena, brócoli, chaucha, coliflor, haba, hinojo, lechuga, menta, radicheta, remolacha, repollo, rúcula, tomate cherry |
| Bolsón | ají, brócoli, pepino, perejil, remolacha, repollo, rúcula, verdeo | alcaucil, frutilla, perejil, verdeo, zanahoria |
| Canales sin mediación de la organización | coliflor, ciboulette | albahaca, espinaca, kale, orégano, pak choy, pepino, puerro, rabanito, zapallito |
| A culata de camión | akusay, berenjena | - |
| Local de la organización | - | ciboulette, zucchini |

Fuente: elaboración propia

Luego, para abril, si promediamos los precios de los CAC y los comparamos con los precios por CCC, para las 16 variedades que se venden por ambos, el resultado para abril nos arroja que los precios por CAC son, en promedio, un 45% mayores a los pagados por CCC. Mientras que en noviembre de las 14 variedades que se vendieron por CCC y al menos un CAC, los precios fueron en promedio un 177% superiores. De todas formas, es necesario aclarar que existe una gran amplitud y divergencia entre todos los precios para ambos meses relevados.

En cuanto a la facturación por organización y por tipo de circuito, podemos ver el cuadro 9 en el que se observa que para abril, tanto para las familias de la FRPA como las de MdT, la facturación por todos los canales alternativos es mayor a los comercializados por CCC. Además, destaca en gran medida el dato de MdT, en el que el 90,1% de su facturación proviene de los CAC. Aquí hay que recordar que la FRPA aún no había relanzado su estrategia de bolsones, y eso explica que el 45,6% de la facturación sea por medio de CCC. Dentro de los canales alternativos mediados por la organización, observamos (nuevamente) una similitud casi total entre los bolsones y las ferias, siendo que alguna es más importante para alguna organización

Cuadro 9.

Facturación en pesos, por organización y por canal. Abril de 2023

| Canal | FRPA | MdT | Asociación 1610 | CEDEPO |
|--|---------|-----------|-----------------|--------|
| A culata de camión | 291.600 | 115.600 | 0 | 0 |
| Bolsón | 0 | 372.600 | 179.380 | 23.820 |
| Feria | 0 | 433.300 | 130.050 | 68.042 |
| Local de la organización | 69.900 | 0 | 0 | 0 |
| Canales sin mediación de la organización | 277.750 | 249.100 | 39.620 | 0 |
| Total CCC | 291.600 | 115.600 | 0 | 0 |
| Total CAC | 347.650 | 1.055.000 | 349.050 | 91.862 |
| Total CCC (%) | 45,6% | 9,9% | 0,0% | 0,0% |
| Total CAC (%) | 54,4% | 90,1% | 100,0% | 100,0% |

Fuente: elaboración propia

en particular, y viceversa. Acá se repite lo que sucede con los volúmenes; mientras que para MdT las ferias tienen mayor relevancia relativa en términos de facturación; para la Asociación 1610, que tiene una política activa en términos de colocación de bolsones a organizaciones sociales y particulares, puede verse mayor importancia relativa en ese renglón.

Para el mes de noviembre de 2023, todas las familias de las organizaciones que vendieron por CAC y CCC facturaron más por el primero que por el segundo (cuadro 10). Dentro de los canales alternativos mediados por la organización, se observa un heterogeneidad entre los casos sobre cuál es la modalidad bajo CAC de mayor importancia: FRPA vendió un 12,7% más por bolsones que por su local; MdT vendió por las tres modalidades, aunque la feria representó el mayor porcentaje (50,4% del total de la facturación); Asociación 1610 vendió en ferias y (poco más del doble en) bolsones; mientras que CEDEPO también lo hizo aunque comercializó bolsones y el triple por feria.

Cuadro 10.
Facturación en pesos, por organización y por canal. Noviembre de 2023

| Canal | FRPA | MdT | Asociación 1610 | CEDEPO |
|--|---------|-----------|-----------------|---------|
| A culata de camión | 388.300 | 230.300 | 59.500 | 0 |
| Bolsón | 160.935 | 378.500 | 478.385 | 45.094 |
| Feria | 0 | 914.200 | 222.520 | 151.673 |
| Local de la organización | 142.700 | 200.200 | 0 | 0 |
| Canales sin mediación de la organización | 328.062 | 91.400 | 401.955 | 0 |
| Total CCC | 388.300 | 230.300 | 59.500 | 0 |
| Total CAC | 631.697 | 1.584.300 | 1.102.860 | 196.767 |
| Total CCC (%) | 38,1% | 12,7% | 5,1% | 0,0% |
| Total CAC (%) | 61,9% | 87,3% | 94,9% | 100,0% |

Fuente: elaboración propia

Cuadro 11.

Facturación en pesos, según si el CAC es mediado por la organización o no. Abril y noviembre de 2023

| Canales | Abril | | | Noviembre | | |
|--|---------|---------|-----------------|-----------|-----------|-----------------|
| | FRPA | MdT | Asociación 1610 | FRPA | MdT | Asociación 1610 |
| CAC mediados por la organización | 69.900 | 805.900 | 309.430 | 303.635 | 1.492.900 | 700.905 |
| CAC sin mediación de la organización | 277.750 | 249.100 | 39.620 | 328.062 | 91.400 | 401.955 |
| CAC mediados por la organización (%) | 20,1% | 76,4% | 88,6% | 48,1% | 94,2% | 63,6% |
| CAC sin mediación de la organización (%) | 79,9% | 23,6% | 11,4% | 51,9% | 5,8% | 36,4% |

Fuente: elaboración propia

En lo que refiere a la diferencia entre CAC mediados por la organización y los CAC no mediados por la organización (cuadro 11), puede verse la mayor importancia relativa de los primeros tanto para MdT como para la Asociación 1610, mientras que en el FRPA se da a la inversa en ambos meses relevados. Cuando comparamos este cuadro con el de volúmenes comercializados, vemos que se agrandan las diferencias, lo que podría ser un indicativo de que los precios que consiguen las familias productoras en canales mediados por la organización son mejores que los que negocian cuando no interviene la organización.

Por último, queremos mostrar los resultados de promediar por la cantidad de familias relevadas la facturación por organización y canal, información que quedó reflejada en el cuadro 12. De esta forma obtenemos lo que facturaron, en promedio y por volumen, una familia de cada organización.⁸ De esta manera, podemos ver que en abril la organización que tuvo una mayor facturación (en promedio por

⁸ Para CEDEPO se repite el dato, dado que ya era una sola la familia relevada.

familia) fue MdT, seguido por la FRPA, la Asociación 1610 y, por último, CEDEPO. Si volvemos al cuadro 5, allí cada familia del MdT había vendido, en promedio, unos 2500 kilos de verdura, contra los 2100 kilos, que, en promedio, habían vendido cada familia de la FRPA. La diferencia de facturación entre el promedio de ambas familias de cada organización es de 175% (muy por encima de la diferencia de volúmenes, que fue del 19,7%), por lo que queda reflejado la importancia de los precios obtenidos vía CAC para las familias, dado que redundan en mejores ingresos para las familias de forma contundente.

En noviembre, nuevamente, las familias de MdT fueron las de mayor facturación promedio, pero ahora seguidas de las de Asociación 1610, luego FRPA (que era la primera en términos de volumen comercializado) y por último CEDEPO. Si volvemos a la información del cuadro 5, la diferencia entre la familia promedio de MdT y la de la FRPA (en volumen) era de -14,8% (o sea, las de MdT, en promedio, comercializaron menos), mientras que por facturación es del 167% (a favor de MdT), lo

Cuadro 12.
Facturación promedio por familia, por organización y según canal, en pesos.
Abril y noviembre de 2023

| Canal | Abril | | | | Noviembre | | | |
|--|---------|---------|-----------------|--------|-----------|---------|-----------------|---------|
| | FRPA | MdT | Asociación 1610 | CEDEPO | FRPA | MdT | Asociación 1610 | CEDEPO |
| Aculata de camión | 97.200 | 57.800 | 0 | 0 | 129.433 | 115.150 | 29.750 | 0 |
| Bolsón | 0 | 186.300 | 89.690 | 23.820 | 53.645 | 189.250 | 239.193 | 45.094 |
| Feria | 0 | 216.650 | 65.025 | 68.042 | 0 | 457.100 | 111.260 | 151.673 |
| Local de la organización | 23.300 | 0 | 0 | 0 | 47.567 | 100.100 | 0 | 0 |
| Canales sin mediación de la organización | 92.583 | 124.550 | 19.810 | 0 | 109.354 | 45.700 | 200.978 | 0 |
| Total CCC | 97.200 | 57.800 | 0 | 0 | 129.433 | 115.150 | 29.750 | 0 |
| Total CAC | 115.883 | 527.500 | 174.525 | 91.862 | 210.566 | 792.150 | 551.431 | 196.767 |
| Promedio x familia productora | 213.083 | 585.300 | 174.525 | 91.862 | 339.999 | 907.300 | 581.181 | 196.767 |

Fuente: elaboración propia

cual también refleja una mayor importancia de los precios vía CAC, con mayor impacto incluso que en abril.

Reflexiones finales

Del relevamiento realizado a ocho familias pertenecientes a cuatro organizaciones del CHP, se desprende la importancia de los circuitos alternativos de comercialización (CAC) (tanto en términos de volumen como de facturación), como una mejor opción frente a los circuitos convencionales de comercialización (CCC). Los resultados nos indican que estas familias organizadas tienen la capacidad de vender mayor cantidad y variedad de hortalizas, obtener mejores precios y ganar más que si solo vendieran bajo la modalidad predominante de CC, es decir, a culata de camión.

Con respecto a esto, en primer lugar, es pertinente señalar que, dado que en primavera se produce más que en otoño, era esperable encontrar que la comercialización en términos de kilos fuese mayor en noviembre que en abril. Según nuestros registros, mientras que las familias en abril comercializaron un total de 15.282 kilos (entre todos los canales), en noviembre esa cantidad ascendió a 23.336 kilos, un 52,7% más. Entendemos que este crecimiento de los kg comercializados responde a la cuestión estacional y no a otros motivos.

Cuando observamos los volúmenes, la mayoría de las familias (a excepción de la perteneciente a CEDEPO) continúa sosteniendo (en mayor o menor medida) la venta vía CCC, lo que refleja que aún no han logrado independizarse totalmente de esa modalidad hegemónica de comercialización. Sin embargo, como se ha mostrado a lo largo del trabajo, observamos que las ventas que hicieron estas familias a través de CAC más que duplican las ventas a través de CCC, lo que muestra que estas modalidades alternativas, al menos en estas familias, tienen un rol preponderante. Otro dato relevante fue la diferencia entre la cantidad de variedades que se comercializan vía CCC (17 en abril y 14 en noviembre) en comparación con las que, por ejemplo, se comercializan en las ferias (29, tanto en abril como en noviembre), constituyendo ambos canales los dos extremos. Lo que se destaca aquí es que en la mayoría de los CAC se vende mayor diversidad que en los CCC, lo

cual es uno de los objetivos en estas experiencias que apuestan por la producción agroecológica.

Más allá de esta diversidad, del estudio surge que existe cierta concentración en la comercialización, dado que cinco variedades explican entre el 60% y el 70% de los kilos vendidos, según el período relevado. Sobre esto, podemos esbozar como hipótesis, que podría existir una mayor demanda de consumidores, consumidoras y/o intermediarios por estas variedades en el CHP y/o que la concentración tiene alguna relación con la oferta, en el sentido de que son variedades que cuentan con alguna “ventaja” productiva (facilidades para su producción, menores costos, disponibilidad de semillas/plantines, etc.). Dado que estos motivos exceden el presente trabajo, consideramos que podría ser de gran relevancia para indagar en futuros estudios.

En cuanto a los precios, al promediar el de todos los CAC contra los de los CCC, y pese a la divergencia de precios en los CAC, el resultado nos arrojó que, en promedio, los precios vía CAC son un 45% mayores en abril y un 177% mejores en noviembre, cuestión determinante en la medida en que vender por CAC redonda en mejores ingresos para las familias productoras. Asimismo dentro de los CAC, pudimos detectar que hay una tendencia a que los precios en las ferias sean los mejores para las familias productoras dentro de los CAC.

Además, al desagregar los datos por organización y por canal, si nos concentrarmos en los CAC mediados por la organización, encontramos tanto en abril como en noviembre un “empate técnico” entre en las ferias y los bolsones, en lo que respecta a los volúmenes comercializados, lo que refleja la importancia paralela de ambas modalidades. Cuando contemplamos los precios, dicho empate se repite, quedando las ferias levemente por encima, en relación a sus mejores precios relativos.

Luego, en la comparación entre CAC mediados por la organización y los no mediados, encontramos que los precios que reciben las familias en los primeros son, en general, mejores que los precios en los CAC en los que no interviene la organización. Una razón del menor precio en esta última, en clave de hipótesis, podría ser que la participación en forma individual resta poder de negociación a las familias productoras. En cuanto a los volúmenes, vemos que también los CAC

impulsados por las organizaciones son más importante en ese sentido que en aquellos donde no intervienen (aunque en promedio estos superan a las ventas vía CCC).

Sabemos que, estadísticamente, las familias organizadas relevadas son la excepción en el CHP, dado que la mayoría del sector depende exclusivamente de la venta vía CCC. Sin embargo, esto también permite dar cuenta de que, para los casos seleccionados, en que las organizaciones decidieron volcarse hacia la venta a través de CAC ha existido un cambio significativo, ya que, no solo las familias comercializan más variedades (que se vincula a una mayor diversidad en las quintas), sino que además han logrado convertir a los CAC en sus principales vías de comercialización de sus productos.

Esto último es destacable, ya que la mayor diversidad identificada en los CAC da cuenta de la intrínseca relación entre estos canales de comercialización y la producción agroecológica, apuesta de varias organizaciones del sector y, específicamente, de las cuatro relevadas. En tal sentido, el estudio contribuye a dar cuenta de que, al menos en estos casos en que las organizaciones ya tienen trayectoria en una apuesta de articulación entre los CAC y la agroecología, los resultados económicos acompañan este recorrido.

Por otra parte, los resultados obtenidos contribuyen a confirmar la hipótesis de que los CAC son más convenientes que los CCC en términos de volumen, precios y facturación, aunque no podemos dejar de mencionar que en los ingresos de las familias no se contemplan los costos asociados a estos canales (logística, diálogo con clientes, armado de bolsones, entre otros), a veces absorbidos por las propias organizaciones o por los consumidores y consumidoras. En línea con esto, nos parece de suma relevancia poder reflejar en futuras investigaciones una comparación de precios pagados por consumidores, para indagar si los precios más bajos que reciben las familias productoras a culata de camión se reflejan en menores precios pagados por consumidores y consumidoras o, en caso contrario, sería un aporte para comprender quiénes retienen el valor generado a lo largo de la cadena.

Por último, gracias al relevamiento, detectamos que las familias productoras, cuando están organizadas, cuentan con capacidades que les permiten construir canales alternativos a los convencionales, incluso algunos sin la intermediación de la organización, permitiéndoles ampliar sus opciones de venta (aunque esto último también puede implicar que los CAC de la organización aún no son suficientes para canalizar la totalidad de la oferta). En pos de continuar esta línea de investigación, queda el interrogante sobre la capacidad de crecimiento que tienen los CAC, tanto en volumen como en cantidad de familias productoras, para disputar el lugar dominante que ocupan los circuitos convencionales para la agricultura familiar.

Bibliografía

- Acero Lagomarsino, P. y Mosca, V. A. (2023). "Las estrategias de las organizaciones de la agricultura familiar en la producción del territorio: el caso del cinturón hortícola platense (2015-2019)". *Revista NERA*, vol. 26, nº 67. DOI: <https://doi.org/10.47946/rnera.v26i67.10040>.
- Ambort, M. E. (2017). *Procesos asociativos en la agricultura familiar: Un análisis de las condiciones que dieron lugar al surgimiento y consolidación de organizaciones en el cinturón hortícola platense, 2005-2015*. Tesis de grado y posgrado de Sociología. Universidad Nacional de La Plata, La Plata, Buenos Aires.
- Andrade, N. (2022). "Canales cortos de comercialización de los productores familiares del partido de La Plata: el caso de las ferias y paseos de la Universidad Nacional de La Plata". En Nieto, D. P. y Aramayo, G. A. (comps.), *Territorialidades emergentes en el periurbano platense (201-219)*. La Plata: UNLP-FHyCE. Disponible en: IdIHCS.
- Bártola, D. (2018). Más allá de la supervivencia: la participación de pequeños productores del Cordón Hortícola del Gran La Plata en asociaciones y cooperativas como estrategias para la reproducción social en el período 2010-2017. Tesis de grado y posgrado de Sociología. Universidad Nacional de La Plata, La Plata, Buenos Aires.

- Caracciolo, M. (2019). "Espacios comerciales alternativos de la agricultura familiar: criterios para su análisis y diferenciación". En Viteri, M. L.; Moricz, M. y Dumrauf, S. (comps.), *Mercados: diversidad de prácticas comerciales y de consumo*. Buenos Aires: Ediciones INTA.
- Castro, A. S.; Cataldi, V. I. y Baldini, C. (2019). "Una experiencia de construcción colectiva de precio justo en una organización de productores agroecológicos del cinturón hortícola de La Plata". Presentado en el Primer Congreso Argentino de Agroecología. 18 al 20 de septiembre, Mendoza, Argentina.
- Cieza, R. I.; Ferraris, G.; Seibane, C.; Larrañaga, G. y Mendicino, L. (2015). "Aportes a la caracterización de la agricultura familiar en el Partido de La Plata". *Revista de la Facultad de Agronomía*, vol. 114, n° especial 1, 129-142.
- Cieza, R. I.; Seibane, C.; May, M. P.; Ferraris, G.; Mendicino, L. y Larrañaga, G. (2022). "Incorporación del enfoque agroecológico en sistemas productivos de La Plata y territorios de cercanía". *Revista de la Facultad de Agronomía*, vol. 121, n° 1. DOI: <https://doi.org/10.24215/16699513e087>.
- Fernández, L. F. (2021). "Caracterización de la comercialización de bolsones agroecológicos. Estudio de caso en La Plata, 2019-2020". *Huellas*, vol. 25, n° 1, 193-209. DOI: <https://doi.org/10.19137/huellas-2021-2511>.
- Fernández, L. y Cataldi, V. (2022). "Caracterización de un proceso de construcción colectiva de costos y precios en el cinturón hortícola platense. Estudio de caso de bolsones de verduras agroecológicas". *Cardinalis*, n° 18, 8-31. Disponible en: <https://revistas.unc.edu.ar/index.php/cardi/article/view/38579>.
- Fingermann, L. y Prividera, G. (2018). "Precios en circuitos cortos y canales largos: productores y consumidores en la feria Manos de la Tierra". *Realidad Económica*, vol. 47, n° 320.
- ____ (2020). "Productores y consumidores en la feria Manos de la Tierra: una aproximación a la diferenciación de precios en circuitos cortos y canales largos de comercialización". *Otra Economía*, vol. 13, n° 23, 181-191.

- García, M. (29/10/2021). "Los canales alternativos de comercialización y el desafío del eslabón más débil". *Tricontinental Argentina*. Disponible en: <https://thetricontinental.org/es/argentina/despojocuaderno5-garcia/>.
- García, M. y Quaranta, G. (2021). "Nuevas características de la estructura socioprodutiva de la pequeña horticultura platense. Razones para un reordenamiento territorial". *Revista MDA*, vol. 2, n° 1, 19-24.
- ____ (2022). "Análisis de las estadísticas hortícolas de Buenos Aires: un aporte para la cuantificación de los establecimientos hortícolas de La Plata". *Geograficando*, vol. 18, n° 1, e108. Disponible en: https://www.memoria.fahce.unlp.edu.ar/art_revistas/pr.14487/pr.14487.pdf.
- Mosca, V. A. (2021). "La 'cuestión' del acceso a tierra de la agricultura familiar en el cinturón hortícola de La Plata". *Estudios Socioterritoriales. Revista de Geografía*, n° 30.
- Nieto, D. P. y Aramayo, G. A. (2022). *Territorialidades emergentes en el periurbano platense*. La Plata: UNLP-FHyCE. Disponible en: <https://www.memoria.fahce.unlp.edu.ar/libros/pm.5453/pm.5453.pdf>.
- Sotiru, M. N. (2022). "Bolsones agroecológicos: ¿ posible estrategia territorial para combatir la tendencia alcista del precio de las hortalizas? ". *Eutopía. Revista de desarrollo económico territorial*, n° 21. Disponible en: <https://revistas.flacsoandes.edu.ec/eutopia/article/view/5430/4130>.
- ____ (2023). "Estrategias territoriales para el impulso de la agroecología en el cinturón hortícola platense: una apuesta a la construcción de un territorio-red". *Estudios Socioterritoriales. Revista de Geografía*, n° 34, 139-160. DOI: <https://doi.org/10.37838/unicen/est.34-162>.



 **realidad
económica**

Nº 377 AÑO 56

1º de enero al 15 de febrero de 2026

ISSN 0325-1926

Páginas 97 a 127

TEORÍA ECONÓMICA Y REFORMA AGRARIA

Un desarrollo agrario nacional y sostenible en la Argentina*

Ernesto G. Pirillo**

* Los conceptos principales de este trabajo se presentaron como ponencia oral en el II Congreso del Pensamiento Nacional Latinoamericano realizado en la Universidad Tecnológica Nacional (UTN) de La Plata y en la Universidad Nacional de La Plata (UNLP), del 29 al 31 mayo de 2025, La Plata, Argentina.

** Ingeniero Agrónomo por la Universidad Nacional del Sur (UNS) y magíster en Genética por la Universidad de Milano (Italia). Profesor en cursos de posgrado de Evaluación de Impactos Ambientales en la Universidad de Buenos Aires (UBA) y la International Association for Impact Assessment (IAIA), entre otras instituciones. Actualmente es profesor de Evaluación de Impactos Ambientales (EIA) en la maestría de Ingeniería Ambiental de la Facultad Regional Delta de la Universidad Tecnológica Nacional (UTN) de Campana, San Martín 1175 (2804), Campana, Buenos Aires, Argentina, ernestopirillo@gmail.com.

RECEPCIÓN DEL ARTÍCULO: agosto de 2024

ACEPTACIÓN: octubre de 2025



Resumen

La concentración de tierras en la Argentina comenzó en la época colonial y se profundizó en el siglo XIX. En el siglo XX, la incorporación acelerada de biotecnologías genéticas reforzó un modelo agroexportador, primarizado y dependiente. A lo largo del tiempo, el país no impulsó una reforma agraria, perpetuando la exclusión rural y debilitando la soberanía territorial. Frente a este panorama, los objetivos de desarrollo sostenible proponen un enfoque basado en la sostenibilidad ecológica, social, económica y política, en abierta contradicción con el actual modelo extractivista y extranjerizado. Resulta urgente avanzar hacia un desarrollo agrario nacional, democrático e integral, que revise los sistemas de acceso a la tierra, la producción de alimentos –tanto industriales como campesinos– y los canales de comercialización, internos y externos. Solo así podrá garantizarse la soberanía alimentaria y una paz duradera entre los argentinos.

Palabras clave: Desarrollo sostenible – Políticas públicas – Reforma agraria – Comercialización

Abstract

A National and Sustainable Agrarian Development in Argentina

Land concentration in Argentina began during the colonial era and intensified throughout the 19th century. In the 20th century, the accelerated incorporation of genetic biotechnologies reinforced an agro-export model that is primary-sector focused and dependent. Over time, the country has failed to promote agrarian reform, thereby perpetuating rural exclusion and weakening territorial sovereignty. Given this outlook, sustainable development goals propose an approach based on ecological, social, economic, and political sustainability—positioning it in open contradiction to the current extractivist and foreign-owned model. It is urgent to move toward a national, democratic, and comprehensive agrarian development that reviews land access systems, food production (both industrial and peasant-based), and internal and external marketing channels. Only through such measures can food sovereignty and lasting peace among Argentines be guaranteed.

Keywords: Sustainable Development – Public Policy – Agrarian Reform – Commercialization

Introducción

Una reforma agraria (RA) puede ser caracterizada como un programa de gobierno que busca democratizar la propiedad de la tierra en la sociedad para garantizar su acceso, distribuyendo la tierra a quienes quieran producir en ella o usufructuarla (Stédile, 2020).

Desde el punto de vista semántico el concepto de reforma agraria indicaría “dar nueva forma”, “volver a formar”, “rehacer” vinculado con el término *agrario*, cuya etimología que viene del latín *agrarius* se forma a partir del componente lexical *agri* (campo de cultivo) y el sufijo *-ario* (perteneciente a), es decir, perteneciente o relativo al campo y a su cultivo. La reforma agraria consistiría, por lo tanto, en dar una nueva forma o reformar todo lo relativo al campo, que sea diferente a lo preexistente (Franco y De los Ríos, 2011).

Evidentemente, una reforma agraria en la Argentina debería tener mucha más significancia que solo la distribución y tenencia de la tierra, sino que debería ayudar en la búsqueda de la solución de problemas estructurales que aquejan a toda la sociedad desde hace más de dos siglos, como, por ejemplo, la distribución desigual de la tierra entre la población con la creación de latifundios, desplazamientos de la población hacia las ciudades con el consiguiente desarraigo, pérdida de hábitats naturales, aumento de la pobreza, pérdida de la seguridad alimentaria, desempleo, etc.

99

Desde la Conferencia de Estocolmo en 1972, el concepto de desarrollo sostenible (DS) debe ser incluido dentro de la formulación de las políticas públicas de las naciones. Este nuevo concepto de DS involucra simultáneamente la búsqueda de cuatro sostenibilidades, o sea, la sostenibilidad ecológica, la económica, la social y la de gobernanza o transparencia de la política institucional (Sach, 2015; Pirillo, 2023).

Este es un concepto clave y que se diferencia sustancialmente del viejo concepto de desarrollo ligado exclusivamente al crecimiento solo con rédito económico o ganancia financiera y, generalmente, solo de un sector de la población (concentración) sin distribución justa para todos los integrantes del sistema, de modo de mantenerlo en el largo plazo (Pirillo, 2023).

El concepto de DS fue incluido en nuestra Constitución Nacional en la reforma de 1994, en el artículo 41 que dice que “todos los habitantes gozan del derecho a un ambiente sano, equilibrado, apto para el desarrollo humano y para que las actividades productivas satisfagan las necesidades presentes sin comprometer las de las generaciones futuras y tienen el deber de preservarlo”.

La búsqueda de la sostenibilidad de un sistema debe hacerse evaluando todas las sostenibilidades en forma individual, en conjunto e interactuando entre sí. Es decir, de nada vale hacer énfasis del supuesto logro en algún sector de forma aislada.

Dentro de los sectores productivos de suma importancia en la Argentina, se destaca la producción agraria y la comercialización de la producción.

Consideraremos a continuación algunos hechos históricos, para luego aportar algunos comentarios que servirán de aproximación al debate en relación con un desarrollo agrario nacional y en el ámbito del desarrollo sostenible.

Un poco de historia...

100

La cuestión de la tierra por estas latitudes comienza en la época colonial española, con grandes modificaciones durante todo el siglo XIX, época del acaparamiento.

En los tiempos de la colonia, se producía sistemáticamente la apropiación de tierras a los indígenas, con el fin de ampliar las fronteras del virreinato. Sin embargo, estas nuevas tierras apropiadas a los indígenas fueron a parar a pocas manos. Ya en la fundación de Buenos Aires de 1580, con respecto a “la campaña”,

los propietarios originales fueron ochenta personas que recibieron donaciones o “mercedes” por parte de la corona española como recompensa de sus servicios militares.

No existían todavía los títulos de propiedad y los ocupantes disponían de esta para producción. Los ingresos provenían de los cueros del ganado cimarrón presente en las pampas y de los servicios portuarios para la salida de los metales preciosos provenientes del Alto Perú. El ganado vacuno comenzó a tomar valor a partir de la salazón de las carnes y cueros para la exportación. El sector rural proveía un poco de alimentos como cereales, hortalizas y carne y cría de mulas, hasta que comenzaron a producir harinas para el pan.

A partir de la Revolución Industrial y el fin de la época colonial aumentó la exportación de bienes primarios, sobre todo los derivados ganaderos, por lo que se produce una fuerte presión sobre la tierra que eleva considerablemente sus valores relativos. En estos años, el precio del ganado tiende a subir, pero mucho más lo hace la tierra (Gelman y Santilli, 2017).

La Asamblea General Constituyente de 1813 ordena que “el Supremo Poder Ejecutivo (Rivadavia) pueda disponer francamente de las fincas que pertenezcan al Estado, enajenándolas del modo que crea más conveniente al incremento del erario”.

El 17 abril 1822, Bernardino Rivadavia, entonces ministro de gobierno y relaciones exteriores de la provincia de Buenos Aires, con el gobernador general Martín Rodríguez, prohíbe la enajenación de las tierras públicas.

Poco tiempo después (18 agosto 1822), se aprueba la ley que permite al Estado endeudarse, mediante un empréstito en Londres con los Hermanos Baring, para dedicarlo “a los objetos del servicio nacional” (art. 1) y para “fomentar el establecimiento de un banco nacional” (art. 2). Finalmente, el crédito se firma (27 octubre 1825) poniendo como garantía (hipoteca) las tierras fiscales conquistadas al sur del río Salado (Oddone, 1975).

Ante la necesidad de fondos para hacer frente a la guerra con Brasil, Rivadavia presenta el proyecto de Ley de Enfiteusis¹ (sancionada el 18 de mayo de 1826) en la que no se limitaba la extensión de la tierra que podía entregarse ni se imponía la obligación de mejorarla. El enfiteuta podía hacer producir la tierra, pero no venderla, pues no tenía propiedad definitiva de estas, al igual que el Estado, ya que estaban puestas como garantía del préstamo tomado a los Hermanos Baring. Estaban hipotecadas.

En el caso criollo, el enfiteuta podía transferir libremente el dominio útil sin necesidad de una autorización del Estado y sin que este tuviera derecho a cobrar un porcentaje del precio establecido por las partes para la transferencia (laudemio), como es común en los contratos derivados de la Ley de Enfiteusis.

Como la ley no limitaba la superficie de tierra que cada enfiteuta podía tener, o sea, no reglamentaba límites a las concesiones, aparecieron los enfiteutas más hábiles, no siempre en la forma de producir, pero sí de hacer negocios y de tener contactos en el poder. Fueron, de ese modo, concentrando extensiones de tierras colindantes. Posteriormente, al no ser verdaderos productores y, por lo tanto, incapaces de trabajar la tierra, la “subarrendaban”, incluso se las ingenaron en no pagar los cánones establecidos. En conclusión, el gobierno se quedó sin tierras y sin renta...

Las denuncias de estas maniobras por parte de los hábiles especuladores fueron motivo para que el gobierno lo expresase en un decreto del 10 mayo de 1827 en los que se indicaba que la Ley de Enfiteusis “ha dado lugar a un abuso cuyas consecuencias comienzan ya a sentirse”, verificándose “una acumulación de grandes extensiones en tan pocas manos que dificulta su población y cultivo”, algo que era el objetivo de la ley, por lo que mientras se verifican estos abusos se le ordenó al gobierno que procediera a la repartición de las tierras “con mucha más economía” y “no permitiera” que los campos de propiedad pública pasaran a ser “patrimonio de unos pocos y en perjuicio de la clase más numerosa”.

¹ La enfiteusis o censo enfítetico es un contrato por el cual una persona cede a otra el dominio útil a cambio de un canon. El dueño directo le cede al enfiteuta el derecho real de uso y disfrute, pudiendo este último beneficiarse con sus ganancias y hasta realizar nuevas transacciones.

El 9 junio 1832, mediante un decreto, Juan Manuel de Rosas, como gobernador de Buenos Aires, anula la Ley de Enfiteusis y la reemplaza por otro decreto anterior del gobernador de Buenos Aires, Juan José Viamonte, por el cual se donaban “suerte de estancias” de algo así como de unas 1748 ha en “la nueva línea de frontera, en el arroyo Azul y campos fronterizos de la dependencias del Estado”, de modo tal de favorecer a algunos vecinos cuyas fortunas habían sido destruidas y también a familias indigentes debido a los estragos producidos por la sequía.

Es así como la administración rosista pone grandes extensiones de tierras a disposición de los estancieros o para compensar a sus seguidores (premios). Muchas tierras extraídas a los indios fueron luego entregadas a los oficiales del ejército de Rosas que lucharon contra ellos. Una política de transferencias de tierras “públicas” a manos privadas, a través de venta, donación (premios), pensiones u otras formas de recompensa (Sábato, 1989).

Algunos ejemplos de superficies obtenidas mediante la Ley de Enfiteusis son las 277.959 ha a Tomás de Anchorena, 38.445 a Nicolás Anchorena, 148.595 a Patricio Lynch, 248.952 a la (primera) Sociedad Rural Argentina,² 101.907 a Félix de Alzaga, 11.654 a José Azcuénaga, etc. (Oddone, 1975; Caviglioni, 2021; Nani, 2023). Algunas partes fueron efectivamente compradas cuando Rosas las puso a la venta.

Después de Caseros y la caída de Rosas, el nuevo gobierno conservador integrado por la mayoría de los beneficiados años antes por la Ley de la Enfiteusis comienza con una nueva política con respecto a la entrega de las tierras, especialmente a partir de la Ley de Arrendamientos (21/10/1857). Comienza así la tercera serie de terratenientes. Mediante esta ley, aquellos enfiteutas a los cuales Rosas les había embargado las tierras u obligados a abandonarlas, eran exonerados del pago de los cánones atrasados correspondientes, otorgándoles preferencia para posible compra o arrendamiento.

² La primera Sociedad Rural Argentina se fundó en julio de 1826, luego de sancionada la Ley de Enfiteusis. Recibe unas 122 leguas ubicadas en Potrecillo, Tapalqué, Chapaleofú y Monsalvo. Fue liquidada y refundada en 1866.

No se ha hecho hasta el presente un cálculo preciso de las extensiones de campo que en los casi catorce años de su vigencia fueron entregadas al arrendamiento, pero se sabe que solamente hasta 1863, como resultado de su aplicación, habían sido concedidas unas 5.000.000 ha de tierras fiscales (Saavedra (1863), citado en Allende, 1968).

Es en esta época que se sanciona, en 1853, la Constitución Nacional Argentina de tinte liberal (conservador) y que ayudó a la consolidación del latifundio.

Domingo F. Sarmiento (1855) propuso una reforma agraria para la distribución de tierras pues consideraba que el latifundio era un problema para el desarrollo del país y lo puso en práctica en San Juan (1862-1864) (Pisano, 1980). Posteriormente, durante su presidencia (1868-1874) no logra imponer su propuesta de reforma. Para ese tiempo ya se encontraba formada la Sociedad Rural Argentina, fundada en 1866 e integrada, fundamentalmente, por grandes terratenientes de Buenos Aires, de gran influencia política y económica.

Las grandes corrientes migratorias posteriores deberán ponerse al servicio de los dueños de la tierra, provocando muchos de los conflictos basales de la tenencia de la tierra y que aún persisten.

La expedición de 1879, comandada por el General Julio A. Roca, fue solventada, mayormente, por un préstamo que otorgaba, a cambio, títulos con derecho a una legua cuadrada³ de tierra, siendo el mínimo de suscripción un lote (10.000 ha), es decir, cuatro obligaciones. Los poseedores de esos títulos fueron mayormente capitalistas ingleses, negociantes porteños y algunos de los primeros hacendados de Buenos Aires. La conquista del espacio nacional se hizo mayormente sin ocupación, por simple transmisión de título.⁴ Por ejemplo, cerca de 8.000.000 de hectáreas fueron distribuidas en La Pampa por la Caja del Crédito Público: unas para un alrededor de cincuenta grandes beneficiarios (de más de 40.000 ha), otras a más de 200 adjudicatarios medios, que no podían reclamar más que uno o dos lotes (Gaignard, 1966).

³ Una legua cuadrada equivale, aproximadamente, a 2500 hectáreas.

⁴ El autor dice “toma de posesión”.

Según Máximo Nagy (2022), en su dossier sobre el reparto de tierras, de acuerdo al plano que aparece en el *Handbook of the River Plate* de 1885, para los distritos de Buenos Aires, Córdoba y La Pampa se habían asignado, en total, 942 de los 1430 lotes que figuran en el plano (recordar que cada lote era de 10.000 ha, o sea, equivalente a 9.420.000 ha). El reparto se produjo entre 358 “inversores”, de los cuales 140, o sea, un cuarto de ellos, ya eran estancieros importantes del distrito bonaerense...Entre los principales “compradores” en el distrito de La Pampa aparecen 93 terratenientes de la provincia de Buenos Aires (Nagy, 2022). La cuarta serie de terratenientes incluía a muchos que ya lo eran...

Sarmiento, por su parte, denunció los negociados con la tierra pública de Julio A. Roca a quien la Legislatura de la provincia de Buenos Aires, en 1881, le había regalado dos estancias, la Larga y la Argentina (ambas en el partido de Daireaux), como “retribución” por la Campaña del Desierto que también denunció.

Según Roberto Cortés Conde (1998), “la llamada Campaña del Desierto sirvió para que entre 1876 y 1903, es decir, en 27 años, el Estado regalase o vendiese por moneditas 41.787.023 ha a 1843 terratenientes vinculados estrechamente por lazos económicos y/o familiares a los diferentes gobiernos que se sucedieron en ese periodo”.

Distintos autores, pero una misma conclusión que además proviene de los datos no siempre fáciles de obtener pero que están ahí, para ser buscados, analizados y evaluados.

Como una primera aproximación a una distribución más equitativa, en 1881, se sanciona la ley de Expropiación y de Formación de Centros Agrícolas, bajo el lema de que “cada pueblo es una colonia agrícola”, comenzando con la tarea de colonización, mediante la disposición de lotes dentro de las colonias, de unas 200 hectáreas por familia y dando apoyo financiero y recursos para el establecimiento del núcleo familiar, con obligación de cultivar la tierra.

Lamentablemente, a partir de controles débiles y una relativa desorganización entre las instituciones bancarias y el Estado, la ley no tuvo el éxito que pretendía la minuciosidad de su texto, especialmente en la provincia de Buenos Aires. La co-

lonización tuvo algunos atisbos de concreción, especialmente en las provincias de Santa Fe y Entre Ríos (Djenderedjian, 2008).

Mientras tanto, en Estados Unidos de Norteamérica, a partir de la sanción de la ley de Propiedad Rural en 1862 (Homestead Act) durante el gobierno del republicano Abraham Lincoln, y siguiendo las ideas que anteriormente había expresado Tomás Jefferson con la Public Land Survey de 1785-1787, de hacer una nación de “granjeros”, cada familia tuvo derecho a 160 acres de tierra, equivalentes a 67 ha, con la obligación de producción agrícola asociada y subordinada a la industria del norte. El Estado financió y estimuló el crédito bancario para que las familias pudieran adquirir los elementos necesarios para el desarrollo de las actividades y desarrolló una extensa red ferroviaria, de este a oeste, proveyendo los insumos industriales desde el este y trayendo los productos elaborados desde las *farms* del oeste (O’Callaghan, 1990).

Entre 1862 y 1904 se distribuyeron sesenta millones de hectáreas, beneficiando a más de un millón de familias del sur y oeste del país. Las tierras distribuidas totalizaron unos 109 millones de hectáreas, siendo las últimas parcelas entregadas bajo esta ley, en Alaska, en el año 1988 (*Enciclopedia Británica*).

De esta manera, en la “marcha hacia el Oeste”, Argentina hizo todo lo contrario de lo que hizo Estados Unidos.

En la Argentina, en 1889, se desata una gran crisis. El país se encontraba sumamente endeudado por los créditos tomados por el presidente Julio A. Roca y la baja de los precios internacionales de las exportaciones. A propósito de la situación en esos tiempos, el historiador Felipe Pigna (2013) comenta que “el Banco Nacional otorga préstamos a los amigos del poder, destinados a la especulación con tierras e inversiones en la Bolsa”.

Y agrega:

... según el diario Financial Times del 7 de junio de 1886, aparte de los políticos corruptos, el mayor enemigo de la moneda argentina sana han sido los estancieros.

Como principales terratenientes y productores del país, su interés radica en poder pagar sus gastos con papel moneda y obtener altos precios en oro por la venta de sus productos. Su noción del paraíso está constituida por buenos mercados en Europa y mala moneda en el país, porque de este modo el oro le provee de tierra y mano de obra baratas.

Nada cambió, solo la moneda...

En junio de 1890 el gobierno anuncia oficialmente que no puede pagar la deuda externa, con la consecuente quiebra de bancos, suspensión de pagos, etc., con gran impacto en la propiedad rural de la provincia de Buenos Aires. Solo sobrevivieron grandes estancias, especialmente debido a la explotación de su personal. La desocupación se generaliza y se agrava la situación de los trabajadores.

La creación del Ministerio de Agricultura en 1898 colaboró en el tema de la tierra. De todas formas “a pesar de haber contratado la mensura de más de sesenta millones de hectáreas el gobierno no tenía el menor conocimiento de su suelo fiscal y de la tierra que había distribuido” (Lázzaro, 2021).

Durante los años siguientes, muchos propietarios terratenientes latifundistas encontraron la figura del arriendo del arriendo, el método que nuevamente encontró la oligarquía para hacer producir tierras que no utilizaban...

A principios del siglo XX existían unos ochenta y cuatro millones de hectáreas en explotación en la zona pampeana. Con la extensión del ferrocarril y la incorporación de la industria frigorífica, se produjo la expansión de la agricultura, básicamente de trigo y maíz y la expansión de la ganadería vacuna que fue reemplazando paulatinamente al lanar.

En el año 1921, se sanciona la ley de Arrendamiento 11.170, como punto final a los sucesos que durante diez años de lucha y pronunciamientos agrarios estallaron en 1912 con el llamado Grito de Alcorta. Se declara la huelga. “El conflicto inicial estuvo circunscripto a terratenientes y subarrendadores versus chacareros arrendatarios, por el quantum del alquiler de la tierra para sembrar” (Peretti, 24/6/2023).

“Los huelguistas son los que se encuentran bajo el sistema de colonización feudal, a la rusa, que realizan los propietarios de grandes extensiones dentro del cual no cabe el hermoso concepto americano de colono propietarios, algo más que puro brazo” (*Revista Fray Mocho* (1912), citado en Peretti, 25/6/2025).

Esta ley vino a contemplar, por primera vez, las condiciones de vida de los inmigrantes productores en tierra ajena, pero recién una ley de 1948 (Ley 13.246) prohíbe expresamente los subarrendamientos, luego reformada en 1980 por la Ley 22.298.

A mediados del siglo pasado, apenas asume, el presidente Juan D. Perón en 1946 expresó que el modelo oligárquico agroexportador debería dar paso al modelo industrialista, por lo que la reforma de la Constitución Nacional debería incorporar como principios los de justicia social, independencia económica y soberanía política, para actualizar el texto de acuerdo con los cambios habidos durante los años transcurridos desde la sanción de la primera Constitución Nacional (1853).

Las fuerzas de la producción y el comercio se encontraban en manos de la burguesía terrateniente que había obtenido sus tierras como se explicó anteriormente y con ello una gran división entre la sociedad y una “riqueza desorganizada” (Plan de Gobierno, 1947-1951).

Lamentablemente, no se logró realizar ningún tipo de reforma agraria, quizás debido a que en esa época no había una presión campesina por la tierra y, sobre todo, por la ausencia del tema en los objetivos de los principales partidos políticos. La reforma peronista introdujo el Estatuto del Peón Rural y la colonización a través del Consejo Agrario Argentino creado en 1940 (Ley 12.636)⁵ y en la provincia de Buenos Aires durante el gobierno del General Domingo Mercante (1946-1952) se propuso el desarrollo de la pequeña propiedad agrícola, por ejemplo.

⁵ Modificada por Ley 14.392 de 1955.

En la Argentina, hubo fallidos intentos de cambios durante todo el siglo XX cuando se produjeron la mayoría de los procesos de reformas agrarias en el continente (Méjico, 1917-1940; Guatemala, 1952-1954; Cuba, 1959-1963; Perú, 1964-1977; Brasil, 1985-2022, etc.) con características particulares en cada una de ellas, pero teniendo como eje principal la distribución de las tierras en mayor cantidad de manos, en que la justicia social era el principal componente de estas reformas (Stédile, 2020).

Se recuerda que, desde el 66 hasta el 83, salvo un intervalo de 1974 a marzo de 1976, hubo un régimen militar, por lo que la política agraria argentina, como parte importante de la política económica, estuvo durante esos periodos basada en conceptos neoliberales (mejor dicho, conservadores), pero principalmente llevados a cabo por gobiernos *de facto* durante los cuales era sencillamente impensable la implementación de algún tipo de reforma agraria.

Por el contrario, cualquier tipo de política agraria del país en esa época fue diseñada por la llamada Alianza para el Progreso, involucrando la zona núcleo argentina, con objetivos de producción para la exportación, exclusivamente. Estos propietarios aumentaron su influencia con estos gobiernos que les eran afines (y no solo desde la política económica) aumentando así su poder.

En ningún momento se pensaba en que la “propiedad” del recurso suelo pertenece a todos los argentinos, algo que se había intentado defender en la Constitución de 1949,⁶ derogada por “una proclama” de la dictadura de 1955-1958.

El último intento de algo parecido a una reforma fue con el proyecto de la Ley Agraria de Horacio Giberti (1974) al frente de la Secretaría de Agricultura y Ganadería de la Nación que profundizó la confrontación entre la burguesía agraria y el gobierno. El anteproyecto de Ley Agraria fue presentado en mayo de 1974, fue primero rechazado y luego presentado como suyo por un bloque de diputados del

⁶ La Constitución Nacional de 1949 fue reemplazada en 1956 por una Proclama de la dictadura militar que destituyó a Juan D. Perón, declarando vigente la Constitución Nacional de 1853 con sus reformas de 1860, 1866 y 1898.

partido intransigente y, como sucedió anteriormente con la Ley Agraria Nacional (1958), nunca fue tratado por la Cámara de Diputados (Lázzaro, 2014).

El programa incluido en este anteproyecto de ley se basaba principalmente en el principio, expresado en la Constitución Nacional de 1949, de que “la tierra debe ser para quien la trabaja y un bien de producción y no solo de renta y especulación”, elevando los niveles y eficiencia en la producción. Esto llevaba implícito el análisis del sistema de tenencia, uso y conservación de la tierra, con erradicación de los latifundios improductivos y los minifundios antieconómicos (poco eficientes). En la misma ley se incluía la política de colonización de tierras fiscales y reorientación a unidades comunitarias de trabajo rural, etc. lo que sería una Reforma Agraria Integral.⁷ Incluida dentro del Plan Sectorial Agropecuario (1974-1977) (Lázzaro, 2014).

En 1991, mediante el Decreto de Desregulación Económica, se desmanteló la Junta Nacional de Granos que regulaba y controlaba el comercio de granos, establecida durante los años 30 en forma contemporánea los *boards* de Canadá y Australia. Lo mismo sucedió con la Junta Nacional de Carnes que regulaba el sector.

La Junta Nacional de Granos tenía funciones similares a las de estos países: intervenir en el mercado de granos para sostener el precio interno al productor, abastecer la industria y el consumo local a precios accesibles, organizar acuerdos de comercio entre Estados, registrar las exportaciones, establecer y certificar estándares de calidad y clases de trigo, asesorar a los semilleros, administrar la red de silos estatales, etc.

Las capacidades que fueron perdidas se trasladaron a un mercado dominado por un reducido número de corporaciones multinacionales y algunos grupos locales que controlan el 93% de las ventas como, por ejemplo, Cargill, Bunge, Louis Dreyffus Commodities, Aceitera General Dehesa, Glencore, Vicentín, etc.

⁷ Planificación concertada. Acta de compromiso del campo.

El Estado argentino y los productores deben “confiar” en las “declaraciones juradas” de las empresas comercializadoras, “con sus puertos privados sobre el Paraná, sede de cuanto negocio ilícito pueda concebirse en la Argentina” (Borón y Massholder, 2024).

Con la política neoliberal de la década de los 90 se produjo la última y drástica modificación en la tenencia de las tierras, pero todo lo contrario a una distribución justa, sino que se trató de una mayor concentración o acumulación con la desaparición de unos cien mil pequeños y medianos productores (Príncipe, 2024), con productores altamente endeudados (44.000 con el Banco Nación) y campos rematados.

En contrapartida, se formaron movimientos campesinos de mucha importancia que no aparecen únicamente en contra de una oligarquía terrateniente tradicional, sino que se trata de una lucha en contra del modelo de agricultura industrial de escala mundial, comandado en gran medida por esas corporaciones multinacionales (Teubal, 2003). El Movimiento Campesino de Santiago del Estero (MOCASE) y el Movimiento de Mujeres Agropecuarias en Lucha (MML) son claros ejemplos de estos agrupamientos de protesta social agraria contemporánea.

Debido a la introducción intempestiva de las biotecnologías genéticas en la agricultura, a través de procesos de autorización poco transparentes en la introducción de la soja transgénica y del herbicida glifosato, se produce una veloz incorporación de grandes extensiones de tierras de bosques nativos a sistemas productivos (Pirillo, 2011). La superficie sembrada total, en los últimos treinta años, más que se duplicó, pasando de unos veinte millones de hectáreas a cuarenta y dos millones aproximadamente,⁸ correspondiendo el 40% a cultivos de soja.⁹

Comenzó así la conformación de los grandes *pooles* de siembra, anexando tierras de productores dedicadas, hasta ese momento, a la agricultura tradicional

⁸ Campaña 2021/2022.

⁹ Se recuerda que en los primeros años de la adopción, el cultivo de soja representaba el 80% de la producción granaria argentina.

mixta, con prácticas mayormente sostenibles, con influencia en la economía local, limitado uso de agroquímicos, rotaciones de cultivos, producción mixta agrícola ganadera, etc.

Para el caso de la utilización de los herbicidas y fitosanitarios en conjunto, el crecimiento fue exponencial, pasando de menos de cien millones de kg-l a más de seiscientos millones y en los fertilizantes más que se quintuplicó, pasando de un millón de toneladas en 1995 a unos cinco millones,¹⁰ en la actualidad.

La utilización de todos estos productos químicos derivados, por unidad de superficie, aumentó doce veces más que el aumento en la producción. En 1991 se aplicaba un 1,95 l/ha de agroquímicos,¹¹ mientras que en el 2020 fue de 16,11 l/ha. Mientras tanto la producción total de granos en este periodo fue, en 1991, de cuarenta y cuatro millones de toneladas, mientras que en 2020 fue de ciento veintiocho millones.

O sea, mientras los agroquímicos se multiplicaron por doce y los fertilizantes por cinco, la producción total lo hizo solo por tres. En estudios de calidad de suelos en la región pampeana, según datos del INTA Balcarce, la fertilidad con respecto a la materia orgánica muestra valores un 30-40% menores que en suelos no cultivados (prístinos), el fósforo bajó un 30% y el nitrógeno un 60-70%. Algunos nutrientes como el magnesio y el potasio presentan una disminución de 43% y el calcio un 24%, como así también algunos micronutrientes, especialmente el zinc y el boro (Sainz Rozas, 2019).

Dentro de esta modificación del sistema agropecuario, también fue muy evidente el cambio en cuanto a la composición de los granos producidos, entre cereales y oleaginosas. A diferencia de los demás países productores mundiales de granos, la proporción de hectáreas sembradas con cereales y oleaginosas fue inversa en la Argentina, con una proporción de cereales/oleaginosas del 25%, mientras que el

¹⁰ 4,9 millones de toneladas en 2024, según Fertilizar.

¹¹ Agroquímicos: plaguicidas (insecticidas), herbicidas, fungicidas (también llamados productos fitosanitarios de origen químico) y fertilizantes.

promedio mundial está en 75% aproximadamente, incluso en grandes productores mundiales de soja como Brasil y Estados Unidos.

Paradójicamente, en el año 1997, la superficie sembrada con soja transgénica fue de quince millones de ha, o sea, 37% de área cultivable, mientras que en Estados Unidos fue del 5% de toda la superficie sembrada. Afortunadamente, a partir de las campañas de 2019/2020 la tendencia comenzó a revertirse.

La inclusión dentro de las políticas públicas de los agrocombustibles¹² a cultivos básicos de la alimentación humana, como maíz, soja, girasol y colza, etc., terminó de darle el punto final a la transformación, cuyos resultados nefastos para la búsqueda de sostenibilidad se están viendo en nuestros días.

La pésima distribución de la tierra en el país se demuestra con que el 98% de los 228.373 establecimientos agropecuarios, o sea 222.697 establecimientos agropecuarios, solo controlan el 49% de la tierra, o sea, 61.838.945 ha. En el otro extremo, el 2% de los establecimientos agropecuarios, o sea, 5.678 tienen el 51% de la tierra, con un total de 64.362.983 con un promedio de hectáreas que van desde 6167 a 39.704 ha (Aranda, Lag y Guerrero, 2024).

Según el último censo agropecuario de 2018 (INDEC, 2021), existen en el país 863 establecimientos agropecuarios de, en promedio, 39.700 ha cada uno, totalizando más de 34 millones de ha (34.264.548 ha). En la Patagonia, por ejemplo, la Argentine Southern Land Company llegó a tener unas 585.000 ha, algunas de cuyas estancias ahora pertenecen a la firma Benetton que posee cerca de un millón de hectáreas, o el magnate británico Joe Lewis, propietario de Lago Escondido en la provincia de Río Negro y otras propiedades cercanas a la costa atlántica en la provincia de Chubut.

¹² Mal llamados biocombustibles. Son combustibles líquidos producidos a partir de cultivos agrícolas, principalmente. Se ha utilizado tendenciosamente para darle un tinte “verde” a los nuevos combustibles y no ligarlos directamente a la utilización del recurso suelo para la producción de combustibles líquidos, con un impacto más negativo en la opinión pública. O sea, además de la utilización de un producto agrícola, alimento para animales y humanos, la utilización del recurso suelo les suma impactos negativos. Los supuestos beneficios relacionados con la calidad del aire respecto de los combustibles fósiles no siempre fueron demostrados.

Hasta hace poco, existían dos leyes referidas al acceso de la tierra, que fueron sancionadas con participación de las organizaciones de pequeños y medianos agricultores, empresas familiares, campesinos y de las comunidades indígenas. La Ley 27.118¹³ de reparación histórica de la agricultura familiar, que consideran la tierra como un bien social y la Ley 26.160¹⁴ de emergencia de los territorios indígenas, recientemente derogada por el actual gobierno (Jasinski *et al.*, 2023).

Hacia un desarrollo agrario nacional sostenible

El desarrollo sostenible debe contribuir al bienestar humano y al disfrute de los derechos humanos y promoverlos. La degradación del ambiente, el cambio climático y el desarrollo insostenible son algunas de las amenazas más acuciantes y graves a la capacidad de las generaciones presentes y futuras de disfrutar de los derechos humanos, incluido el derecho a la vida (Naciones Unidas, 2021).

En la Argentina, durante todo el tiempo de la organización como país, no se encaró seria y profundamente el tema de la distribución democrática y tenencia de la tierra, es más, sucedió todo lo contrario; mucho menos hubo planificación de la provisión de alimentos, ausente permanentemente dentro de las políticas.

En forma general, la sostenibilidad no ha sido incorporada, hasta el momento, en el diseño de las políticas públicas en la Argentina y tampoco en la política agraria. Al contrario, se ha profundizado el modelo extractivista.

En el ambiente, el supuesto beneficio a corto plazo siempre es a expensas de un desequilibrio a largo plazo. Esto es así para todos los recursos naturales no renovables, pero también lo es cuando se utilizan recursos renovables, pero que el hombre los explota de tal manera que los convierte en no renovables como, por ejemplo, el recurso suelo.

¹³ Reglamentada en junio 2023.

¹⁴ Derogada la última prórroga el 10 de diciembre de 2024.

A fines del siglo XIX el sistema de distribución de la tierra en la Argentina impidió poner en plena producción nuestra riqueza agropecuaria y fortalecer un mercado interno que potenciara el desarrollo industrial. La Argentina no pudo (o no se quiso) adaptarse a los cambios que estaban ocurriendo y fue “el inicio vertiginoso de la semicolonía privilegiada, transformándose en un apéndice brillante de una Europa en plena expansión económica y cultural” (Oliver, citado en Cholvis, 2019).

Para la adecuación al nuevo modelo, en la Argentina, se necesitaba una distribución más equitativa del recurso crítico que era la tierra y un Estado mucho más inclusivo. La renta obtenida debía haber sido redistribuida en mayor variedad de sectores de la sociedad, pero fue captada por la minoría privilegiada (Llorens, 2020).

Las principales familias beneficiadas en aquellos tiempos hoy en día son el núcleo principal de la burguesía (y oligarquía) terrateniente argentina (Oddone, 1956; Franco, 1968), con intervención directa no solo en el mercado agrícola ganadero sino en la mayoría de las fuerzas de poder de la sociedad, como los medios económicos, de comunicación, comerciales, sociales, industriales, etc., y participando en todos los poderes del Estado.

Es evidente que en esos tiempos no se hablaba del desarrollo sostenible, ni de evaluaciones de la sostenibilidad ni de evaluaciones ambientales estratégicas. Sin embargo, durante todo el proceso de entrega de tierras se pueden evidenciar manejos muchas veces viciados con el solo efecto del acaparamiento y tenencia de grandes extensiones de tierra por pocas manos y esos mecanismos no necesitan tener un objetivo de desarrollo sostenible que los relacione, presentando una evidente insostenibilidad de transparencia que parecería ser una constante en nuestras instituciones a lo largo del tiempo.

Como una contribución importante y relevante, se deberían analizar en profundidad todos los procedimientos que tuvieron lugar en esas distribuciones de tierras efectuadas durante el siglo XIX, incluyendo leyes, decretos, reglamentaciones, títulos de propiedad, etc. El germen del problema se podría situar en la Ley de Enfiteusis de Rivadavia.

Es cierto que casi un siglo y medio después, esos enormes latifundios del pasado, por obra de las sucesivas herencias, se han visto divididos, pero no todos... Además, en los últimos tiempos se ha dado un proceso de acaparamiento de tierras, por parte de financieras e industriales argentinos y también por parte de grandes fortunas extranjeras.

En la zona núcleo,¹⁵ mayormente dedicada a la producción agrícola, aproximadamente el 70% de los propietarios alquila (arrienda) sus campos, recogiendo una renta anual que equivale al 50% de lo producido, generalmente en pagos parciales o en porcentaje de la producción (cada vez menos), sin dedicarse directamente a ella, transformando la producción agrícola como parte de un negocio financiero. La élite de siempre, aumentando la concentración económica en los arrendamientos, trata de recoger la mayor renta en el menor tiempo posible produciendo lo que popularmente se llama “financiarización de las *commodities*”, transformando lo que debería ser un sistema agronómico en un sistema financiero. Queda expuesta una evidente insostenibilidad económica.

El suelo agrícola es un bien común que pertenece a todos los habitantes de la nación y no es un bien de renta sino de producción (Constitución Nacional, 1949). Este solo enunciado evitaría cualquier tipo de análisis posterior y mucho más considerando la evolución de los hechos en cuanto a la distribución de la tierra, descrita anteriormente. Esta distribución de las tierras no se condice con una distribución democrática o eficiente y mucho menos equitativa, presentando una notable insostenibilidad social.

El “hecho maldito” del continente agroexportador continúa aún, pero la aparición del concepto de desarrollo sostenible vuelve a incluir el concepto de justicia social, incorporándolo como sostenibilidad social. La distribución y tenencia de la tierra se incluyen en el concepto básico de equidad intra e intergeneracional.

El hecho casual de un nacimiento o inmigración temprana, en cuanto a la formación de la nación, no puede ser motivo para que las siguientes generaciones

¹⁵ Zona referida al sector noroeste de la provincia de Buenos Aires, sur de Santa Fe, sureste de Córdoba y noreste de la provincia de la Pampa, en conjunto.

no tengan a disposición tierras para la producción de alimentos. Mucho más si ese acaparamiento y tenencia de grandes extensiones (latifundios) se obtuvieron a través de saqueos a los pueblos originarios o mediante hábiles maniobras especulativas de personas con pocos escrúpulos, poseedores de las consabidas y aceitadas relaciones con los gobernantes de turno o clases instruidas que, también, ostentaban puestos claves en el poder. O mediante la política de transferencia de tierras públicas a manos privadas, a través de donaciones (premios), pensiones u otras formas de recompensa (Pirillo, 2025). Insostenibilidad de gobernanza y transparencia.

Todos los habitantes de la Argentina que deseen y tengan los conocimientos adecuados para la producción agraria deberán contar con la posibilidad de disponer de una fracción de terreno. La Ley 27.118 para la agricultura familiar indica “la construcción de un banco de tierras aptas para la agricultura familiar”. El artículo 17 habla sobre la adjudicación: “las tierras que integren el banco, se adjudicarán (...) de acuerdo con el procedimiento que a tal fin establezca la autoridad de aplicación, mediante adjudicación en venta, arrendamiento o donación”. Y el artículo 32, inciso 6, señala “hacer efectivo lo indicado sobre la creación, en el ámbito del Banco de la Nación Argentina, de líneas de crédito específicas para la adquisición de inmuebles, maquinarias, vehículos, etc., con tasas de interés subsidiadas y garantías compatibles con las características de la actividad”. Se debería ser más explícito y expresar “garantía hipotecaria sobre el inmueble a adquirir”.

Se propone, en el mismo sentido, que haya siempre tierras disponibles para los graduados en ciencias agronómicas y veterinarias y afines que las soliciten, para el inicio de proyectos aptos para cada ecorregión, los llamados tradicionales y, especialmente, aquellos referidos a nuevas tecnologías y desarrollos que puedan intervenir en la búsqueda de nuevas soluciones basadas en procesos naturales y en la biodiversidad, de modo tal de aumentar la base productiva de la economía y el establecimiento de nuevas micro y medianas empresas.

En esta visión está implícito el concepto de “gestión” del suelo-tierra propio de los sistemas económicos actuales, en los que la tierra (el suelo), como todos los bienes comunes (usados como recursos naturales) presentes en la Argentina, “pertenece” a todos sus integrantes, a todos los ciudadanos. El artículo 124 de la

Constitución Nacional reformada en 1994 dice que debería ser el Estado (provincial o nacional) quien distribuyera estos recursos para la “gestión” de estos, para el logro de los objetivos sociales y económicos, de forma equitativa.

Por otro lado, en 2006 se sancionó la Ley 26.160 que protegía la posesión de las tierras que ocuparon las comunidades indígenas. Sin embargo, las actuales autoridades derogaron¹⁶ la última prórroga de la emergencia que vencía en noviembre de 2025 y mantenía la suspensión de los desalojos sobre tierras comunitarias de los pueblos originarios. Mediante esta ley se ordenaba un relevamiento técnico, jurídico y catastral de las tierras de las comunidades indígenas. En ese orden de cosas, hace muy poco el gobierno argentino fue el único país entre 168 presentes en Naciones Unidas en votar en contra de las resoluciones sobre derechos de los pueblos indígenas (Redacción de *TierraViva*, 2024). Insostenibilidad legal, política, de gobernanza y transparencia.

Los sistemas agrarios productivos actuales, al menos los adoptados de forma más general, son altamente demandantes de nutrientes, pues han dejado de pertenecer a planificaciones con prácticas tradicionales, con rotaciones de cultivos, pasturas, períodos de barbechos, ganadería extensiva, etc. y los han sustituido por monocultivos durante años sucesivos, mantenidos con una incorporación grande de energía externa al sistema y por prácticas agrícolas no siempre adecuadas a la zona de aplicación, como por ejemplo el aumento de la producción de soja a expensas del aumento del área sembrada, “impermeabilización” de grandes extensiones de tierra, resistencias a los herbicidas y plaguicidas, etc. Una evidente insostenibilidad ambiental.

Los impactos ambientales producidos por este cambio drástico en los sistemas de producción agropecuaria son múltiples, variados y acumulativos en la mayoría de los casos y deberían haber sido evaluados a través de una evaluación de impacto ambiental y/o evaluación ambiental estratégica, como recomendábamos allá por 1999 (Pirillo, 1999, 2019).

¹⁶ Mediante el DNU 1083/2024 del 10 diciembre de 2024, Día Internacional de los Derechos Humanos.

El mencionado “hecho maldito” de país agroexportador deberá mutar al “hecho virtuoso” de productor de alimentos de la mejor calidad, sea para consumo humano como animal, disminuyendo paulatinamente aquellos utilizados para la producción de agrocombustibles.

En un nuevo proyecto de desarrollo agrario nacional, se deberá diferenciar el sistema de producción de alimentos en sentido estricto, sea su destino la industria alimenticia o la agricultura familiar, del sistema de los agronegocios, para lo cual se deberán fortalecer los programas sociales agropecuarios y de la agricultura familiar y campesina, además de promover la creación de organismos de planificación y control de la producción y comercialización de los productos agropecuarios, especialmente los destinados a la exportación (Pirillo, 2023).

En la actualidad, en el mercado de granos, hay una inexistencia total de planificación, el sistema en su conjunto está bajo el control de unas pocas manos, sea para la producción como para la comercialización, con una liberalización de hecho de las exportaciones, en que los agentes principales son las compañías exportadoras y sin injerencia de las instituciones intermedias ni de los productores. Para lo cual se deberán recrear consejos mixtos para tal fin, en los que estén representados todos los sectores involucrados, o sea, los productores, los institutos técnicos, el Estado y los comercializadores y exportadores.

En el sector ganadero debería ser similar, con mejoramiento constante de los rodeos, agregando mejora genética y manteniendo y fomentando el sistema tradicional de producción de carne extensivo; producción que tanto ha incidido en la obtención de la calidad de la carne argentina.

Por otro lado, se deberá cesar con la incorporación de tierras para la obtención de mayor cantidad de producción. La estrategia del nuevo desarrollo debería ir hacia sistemas productivos más eficientes y de manejo agroecológicos, sea extensivos como intensivos, como por otro lado lo demuestran los más de 5000 establecimientos en el país con producción de tipo orgánica, agroecológica o biodinámica (Aranda, Lag y Guerrero, 2024). Experiencias que se desarrollan con

mejoras, obtención, multiplicación e intercambio de semillas,¹⁷ utilizando prácticas ancestrales de la agricultura, transmisión de saberes y respetando las características de los cultivos aptos para las distintas ecorregiones.

En la actualidad, a través del sistema de información simplificado agrícola (SISA), los propietarios de los inmuebles deben informar sus propiedades y actividades. Sería interesante que se organizara, entre todos los integrantes del sistema agrario, una planificación de la producción de los establecimientos agropecuarios en consonancia con una política agraria nacional definida de modo ecorregional.

Como expresara Manuel Belgrano (López, 2020), se deberá “buscar una solución policiasista, nacional, no una solución del mercado sino una solución de equilibrio político”. Las supuestas estrategias del libre mercado deben terminar cuando una decisión de política económica es nefasta para la empresa de producción nacional.

Es por ello por lo que el país debería ser muy decidido en la definición de país productor y elaborador de alimentos, de toda clase, como se dijo anteriormente. O sea, desarrollo de la industria de producción de alimentos abastecida con las materias primas nacionales, para lo cual el país cuenta con una historia y experiencia que lo ubican entre los mejores del mundo y en pleno crecimiento y actualización.

En este sentido, como sectores económicos de gran influencia en la reforma, sería indispensable incluir el desarrollo del sector crediticio para la adquisición de nuevas maquinarias para la producción y la ampliación de la infraestructura de caminos y rutas. El desarrollo de los mercados regionales de alimentos debe ser prioritario.

¹⁷ La adhesión al Acta de UPOV-91 que intenta realizar el gobierno y su inclusión en el proyecto de una nueva ley de semillas concede a los obtentores (principalmente las corporaciones internacionales de semillas) propiedad sobre las variedades “protegidas”, otorgando derechos monopólicos sobre la producción o reproducción (multiplicación), la venta o cualquier forma de comercialización, exportación, importación, incluso confiscación de los cultivos, etc., cercenando los derechos de los agricultores a utilizar su propia semilla para la siembra, por ejemplo (UPOV, 1991).

En el mismo sentido, se deberá ser muy cuidadoso con la adopción de proyectos que se presentan como “nuevos tipos de prácticas agrícolas, con bajos impactos ambientales negativos”,¹⁸ y que forman parte de un “lavado de imagen verde”, como ser: agricultura de emisiones netas cero, deforestación cero, agricultura basada en la naturaleza, agricultura climáticamente inteligente, agricultura 4.0, agricultura regenerativa, finanzas verdes, etc. (GRAIN, 2022). En principio, un análisis del ciclo de vida de todo el proceso de cada una de ellas se hace indispensable.

El campo no somos todos y mucho menos somos parte de aquellos que excluyen dentro de las políticas agrarias temas como soberanía, seguridad alimentarias, o los efectos del uso indiscriminado de los agroquímicos, o la “oscuridad” de las transacciones en los puertos privados, o la eternamente demorada construcción del Canal Magdalena, por ejemplo.

Por el contrario, por nuestro lado se ofrece un modelo de reforma agraria integral y democrática para el desarrollo argentino sostenible, basado fundamentalmente en el talento y en la capacidad de trabajo e innovación de nuestra población, con industrialización y distribución efectiva del suelo para la producción, como también en la participación en la toma de decisiones, especialmente de los precios de venta de la producción, sea para el comercio interno como para el externo.

Un modelo agrario que sea nacional, transformador, innovador, creativo y con actualizaciones permanentes en ciencia y tecnología, introduciendo todos los sectores citados, con metas claras y cumplibles para la producción de alimentos en cantidad y de calidad. La tierra no deberá ser solo de quien la trabaja, sino de quien la trabaja y la cuida para las próximas generaciones, mediante prácticas de producción orgánica, agroecológica o biodinámica.

Las posiciones extremadamente dogmáticas, alejadas completamente de una realidad no solo local sino mundial, antes o después, llegarán a su fin y serán

¹⁸ Conocidos en forma general como greenwashing (lavado de imagen verde).

reemplazadas por posiciones que tengan análisis y relación con el desarrollo local, evaluando los impactos ambientales (Pirillo, 2007) y adaptando los objetivos de desarrollo sostenible y sus metas a nuestra realidad. De la realidad económica, pero también la natural, social y política (de gobernanza o transparencia), tenidas en cuenta y evaluadas simultáneamente de modo de ir modificándolas y mejorándolas hacia los objetivos planteados.

Como una contribución relevante e indispensable para avanzar hacia una paz duradera entre los argentinos, resulta necesario encarar seriamente un nuevo desarrollo agrario nacional, integral, democrático y sostenible, que involucre todos los sectores mencionados. Será menester recuperar con rigor histórico la verdad acerca de lo sucedido con la distribución de la tierra durante el siglo XIX que, a mi criterio, es el mal endémico del país o, como dijera Luis Franco en *La Pampa habla* (1968), la *causa causarum* de nuestro empantanamiento.

Hasta tanto no se resuelva esto la Argentina seguirá navegando entre discursos intrascendentes, falsas verdades, promesas incumplibles, invocaciones a energías celestiales y prácticas violentas. Acciones completamente opuestas al desarrollo sostenible.

Bibliografía

(1853). *Constitución de la Nación Argentina*.

(1949). *Constitución de la Nación Argentina*.

122

(1994). *Constitución de la Nación Argentina*.

(20/1/2015). *Ley 27.118. Reparación Histórica de la Agricultura Familiar, Campesina e Indígena*.

(26/11/2002). *Ley 25.675. Ley General del Ambiente*.

(29/11/2006). *Ley 26.160. Ley de Emergencia en materia de posesión y propiedad de las tierras.*

Allende, A. R. (1968). "La ley de arrendamientos rurales de 21 de octubre de 1857 en la provincia de Buenos Aires". *Memoria Académica*, vol. 18, 45-51. Disponible en: http://www.fuentesmemoria.fahce.unlp.edu.ar/art_revistas/pr.1050/pr.1050.pdf.

Aranda, D.; Lag, N. y Guerrero, M. (eds.) (2024). *Radiografías del agro argentino. El campo de quienes meten las manos en la tierra*. Buenos Aires: TierraViva.

Avellaneda, N. (1865). *Estudio sobre las leyes de tierras públicas*. Buenos Aires, 2^a edición.

Borón, A. y Massholder, A. (2024). *A contramano. Una biografía dialogada*. La Habana: Editorial de Ciencias Sociales.

Caviglioni A. (2021). "Ley de Enfiteusis: el origen de la deuda externa y la concentración de la tierra". Franja Morada.

Cholvis, J. F. (2019). "Constitución Nacional de 1949. Su concepción filosófico-política y diseño técnico-jurídico". En García Fernández, M. y Perera, J. G. H. (eds.), *Antología Jurídica del Bicentenario*. Tucumán, Argentina: Archivo Histórico de la Provincia de Tucumán. Disponible en: <https://www.justucuman.gov.ar/storage/adjuntos/archivos/posts/1028/1619787606.pdf>.

Cortés Conde, R. (1998). "La economía de exportación de Argentina, 1880-1920". *Anuario Instituto de Estudios Histórico-Sociales (IEHS)*, n° 13.

Djenderedjian, J. C. (2008). "La colonización agrícola en Argentina, 1850-1900: problemas y desafíos de un complejo proceso de cambio productivo en Santa Fe y Entre Ríos". *América Latina en la historia económica*, n° 30.

Fink, R. "Homestead Act of 1862". *Encyclopedia Britannica*. Disponible en: <https://www.britannica.com/topic/Homestead-Act>.

Franco, A. M. y De los Ríos, I. (2011). "Reforma agraria en Colombia: evolución histórica del del concepto. Hacia un enfoque integral actual". Cuadernos de Desarrollo Rural, vol. 8, n° 67, 93-119.

Franco, L. (1968). *La Pampa habla*. Buenos Aires: Ediciones del Candil.

Gaignard, R. (1966). "Un estudio de estructura agraria en la pampa seca". Métodos y resultados. Boletín de Estudios Geográficos, n° 53. Disponible en: <https://bdigital.uncu.edu.ar/11183>.

Gelman, J. y Santilli, D. (2017). "La distribución de la riqueza en el Buenos Aires rural entre finales de la colonia y la primera mitad del siglo XIX. ¿Una desigualdad moderada y en declive?". *América Latina en la Historia Económica*, vol. 25, n° 2.

Giberti, H. (1962). "El desarrollo agropecuario argentino". *Desarrollo Económico*, vol. 2, n° 1.

GRAIN (2022). "Un glosario del lavado de imagen del agronegocio". GRAIN. Disponible en: <https://grain.org/en/article/6897-un-glosario-del-lavado-de-imagen-del-agro-negocio>.

Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INDEC) (2021). *Censo Nacional Agropecuario 2018*. CABA: INDEC.

Jasinski, A.; Caggiano, J.; Sommer, I. y Oberlin, M. (2023). *La tierra para quién y para qué: un debate pendiente en Argentina*. Instituto TriContinental de Investigación Social. Dossier N 25. Buenos Aires: TriContinental Argentina.

124

Lázaro, S. (2013). "La burguesía en la Argentina durante la década de 1960". *Revista de Ciencias Sociales*, n° 24, 25-49.

— (2021). *¿Reforma agraria en Argentina? Entre el desarrollo rural y la modernización excluyente. Políticas, corporaciones y conflictividad social (113-140)*. En Carini, G. F.; Poggetti, R. y Barrera Calderón, E. (comps.), *Estado, políticas públicas y*

asociaciones agrarias. Claves para la comprensión de la Argentina rural. Córdoba, Argentino: Corintios.

Llorens, J. (2021). "La maldición argentina (1): la tenencia de la tierra y los latifundios". stripteasedelpoder.com. Disponible en: <https://stripteasedelpoder.com/2021/05/la-maldicion-argentina-1-la-tenencia-de-la-tierra-y-los-latifundios/>.

López, R. (comp.) (2020). Pensamiento económico de Manuel Belgrano. Selección de artículos del Correo de Comercio, 1810-1811. CABA: Editorial Manuel Belgrano del Ministerio de Economía. Disponible en: <https://www.economia.gob.ar/sello-manuel-belgrano/Pensamiento-Economico-Manuel-Belgrano.pdf>.

Nagy, M. (2022). "¿Cuántas y quiénes? La venta de las tierras de la conquista del desierto (1879-1885) en Buenos Aires, Córdoba y en el territorio nacional de la Pampa". Diálogo Andino, n° 68. DOI: <http://dx.doi.org/10.4067/S0719-26812022000200134>.

Nani, C. (2023). Un país al margen de la ley. Argentina: Emecé.

O'Callaghan, B. (1990). An Illustrated History of the USA. Inglaterra: Pearson Education.

Oddone, J. (1975). La burguesía terrateniente argentina. Buenos Aires: Libera.

Peña, M. (2014). Historia del pueblo argentino (321). Buenos Aires: Emecé.

Peretti, P. (24/6/2023). "El Grito de Alcorta". Página/12. Disponible en: <https://www.pagina12.com.ar/561684-el-grito-de-alcorta>.

____ (25/6/2025). "El Grito de Alcorta". Página/12. Disponible en: <https://www.pagina12.com.ar/746779-el-grito-de-alcorta>.

- Pigna, F. (2013). "Miguel Juárez Celman y la Revolución de 1890". El Historiador. Disponible en: https://web.archive.org/web/20130904004802/http://www.elhistoriador.com.ar/biografias/j/juarez_celman.php.
- Pirillo, E. (1999). "Impacto ambiental de la biotecnología". Presentado en la Conferencia Fundación EcoConciencia. 31/8/1999, Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Centro Cultural Recoleta. Disponible en: https://www.academia.edu/123481576/Impacto_Ambiental_Biotecnolog%C3%ADA.
- ____ (2007). "La evaluación de impactos ambientales (EIA) y un modelo de desarrollo local". Realidad Económica, n° 225, 100-110.
- ____ (2011). Librogen. Introducción a la genética. CABA: autoedición. Disponible en: https://www.academia.edu/108769082/Librogen_Introducci%C3%B3n_a_la_Gen%C3%A9tica.
- ____ (2019). "Impactos ambientales en la producción agropecuaria". Agropost, n° 161.
- ____ (2023). "La necesidad de que el desarrollo sea sostenible". Realidad Económica, vol. 53, n° 359, 93-110. Disponible en: <https://ojs.iade.org.ar/index.php/re/article/view/254/226>.
- ____ (2025). "Desarrollo sostenible en la Argentina, una utopía". Presentado en la VI Conferencia Internacional por el Equilibrio del Mundo. 28 al 31 de enero, La Habana, Cuba.
- Pisano, N. (1980). La política agraria de Sarmiento. La lucha contra el latifundio. Buenos Aires: De Palma.
- Presidencia de la Nación (1946). Plan de Gobierno 1947-1951. Tomo I. Buenos Aires: Presidencia de la Nación. Secretaría Técnica.
- Príncipe, O. (2024). "Ya vivimos el libre mercado en los '90 y desaparecieron 100 mil productores en el campo". TierraViva. Agencia de noticias. Disponible en: <https://agencia.terraviva.org/ya-vivimos-el-libre-mercado-en-los-90-y-desaparecieron-100-mil-productores-en-el-campo>

ciatierraviva.com.ar/ya-vivimos-el-libre-mercado-en-los-90-y-desaparecieron-100-mil-productores-en-el-campo/.

Redacción de TierraViva (2024). "Milei derogo la ley de emergencia Territorial Indígena: menos derechos, más violencia y extractivismo". TierraViva. Agencia de noticias. Disponible en: <https://agenciatierraviva.com.ar/milei-derogo-la-ley-de-emergencia-territorial-indigena-menos-derechos-mas-violencia-y-extractivismo/>.

Ruralnet. Conectando al Campo. Disponible en: www.ruralnet.com.ar.

Sábato, H. (1989). Capitalismo y ganadería en Buenos Aires: la fiebre del lanar, 1850-1890. Buenos Aires: Sudamericana.

Sachs, J. (2015). La era del desarrollo sostenible. España: Deusto.

Sainz Rozas, H. (2019). "El mapa de necesidades nutricionales de los suelos pampeanos". Argentina.gob.ar. Disponible en: <https://www.argentina.gob.ar/noticias/el-mapa-de-necesidades-nutricionales-de-los-suelos-pampeanos>.

Sarmiento, D. F. (1855). Plan combinado de educación común, silvicultura e industria pastoril. Santiago de Chile: Imprenta de Julio Belín y Cía.

Stédile, J. P. (coord.) (2020). Experiencias de reforma agraria en el mundo. Buenos Aires: Batalla de Ideas Ediciones.

Teubal, M. (2003). "La tierra y las reformas agrarias en América Latina". Realidad Económica, nº 200, 130-162.

Unión Internacional para la Protección de las Obtenciones Vegetales (UPOV) (1991). Convenio Internacional para la Protección de Especies Vegetales. Publicación de la UPOV Nº 221(S). Ginebra, Suiza: UPOV. Disponible: https://www.upov.int/edocs/pubs-docs/es/upov_pub_221.pdf.

¡Ya salió la revista Perspectivas de Políticas Públicas!



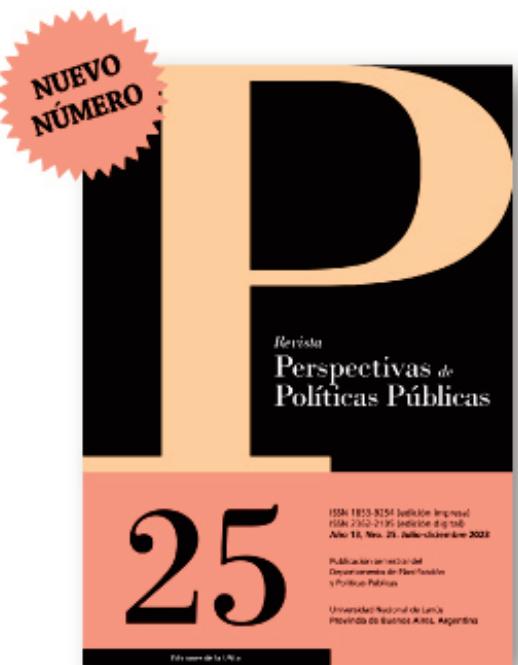
La **Revista Perspectivas de Políticas Públicas** es editada por el **Departamento de Planificación y Políticas Públicas** de la Universidad Nacional de Lanús con periodicidad semestral desde 2011 y arbitrada por especialistas externos. Está abierta a las contribuciones nacionales e internacionales en los campos de la Ciencia Política, la Sociología, la Administración Pública, el Derecho Público y demás disciplinas y abordajes de intervención que tienen por objeto, desde sus propias perspectivas teórico-metodológicas, el análisis y evaluación de las políticas públicas y el papel desempeñado en ellas tanto por el estado como por los actores de la sociedad. El contenido de la revista está orientado a especialistas, investigadores, estudiantes de posgrado y formuladores de políticas públicas.

Para enviar artículos a la revista:

128

✉ revistapolpublicas@gmail.com

🏠 <https://revistas.unla.edu.ar/perspectivas>



HISTORIA ECONÓMICA Y MEDIOS DE COMUNICACIÓN

Con el diario de ayer. La eliminación de la Comisión Reguladora de la Yerba Mate vista desde la óptica mediática

Lisandro Rodríguez

Páginas 9 a 34

Resumen

La propuesta de este artículo es ponderar la visión que tuvo la prensa escrita respecto de la desregulación yerbatera en la Argentina. Para el análisis se consideran los dos matutinos de mayor tirada de la provincia de Misiones: El Territorio y Primera Edición. La premisa es reconocer la construcción del discurso e interpretar el esquema ideológico de estos periódicos respecto de una de las denominadas economías regionales del país. La atención se centra en las postulaciones que refieren a la supresión y eliminación de la Comisión Reguladora de la Yerba Mate (CRYM) acaecida en 1991. Además, el propósito es observar qué postura asumen ante el acontecimiento mencionado e identificar –de ser posible– a qué sectores de la economía yerbatera privilegian en sus artículos, editoriales o segmentos destinados a la temática enunciada.

Abstract

With Yesterday's Newspaper: The Elimination of the Yerba Mate Regulatory Commission from a Media Perspective

The purpose of this article is to evaluate the perspective of the written press regarding the deregulation of the yerba mate industry in Argentina. For this analysis, the two highest-circulation morning newspapers in the province of Misiones—El Territorio and Primera Edición—are considered. The premise is to recognize the construction of discourse and interpret the ideological framework of these newspapers regarding one of the country's so-called regional economies. The focus is centered on the arguments referring to the suppression and elimination of the Yerba Mate Regulatory Commission (CRYM) that occurred in 1991. Furthermore, the objective is to observe the stance taken regarding this event and to identify—where possible—which sectors of the yerba mate economy are privileged in their articles, editorials, or segments dedicated to this subject.

GOBERNANZA DEL CAMBIO CLIMÁTICO

La Argentina y el cambio climático. Diagnósticos desde el control externo gubernamental

Omar Cura

Páginas 35 a 68

Resumen

El presente trabajo se inscribe en el terreno de las acciones de control gubernamental sobre las políticas públicas ambientales, con especial foco en el fortalecimiento de los procesos de planificación táctica del control externo, a partir de la sistematización de información, en pos de la mejora continua de la gobernanza ambiental. Como caso de análisis, se aplica el proceso de sistematización y reorganización de la información ambiental (SIREIA) de las actuaciones de control de la Auditoría General de la Nación (AGN) de la Argentina para el periodo 2006-2024, vinculadas de forma amplia (trascendiendo los recortes sectoriales) con la problemática del cambio climático.

Abstract

Argentina and Climate Change: Diagnostics from Government External Oversight

This paper is situated within the field of government oversight actions regarding environmental public policies, with a specific focus on strengthening tactical planning processes for external control. This is achieved through the systematization of information aimed at the continuous improvement of environmental governance. As a case study, the paper applies the Systematization and Reorganization of Environmental Information (SIREIA) process to the oversight activities conducted by the National Audit Office (AGN) of Argentina for the period 2006–2024. These activities are broadly linked—transcending sectoral boundaries—to the challenges of climate change.

ECONOMÍA AGRARIA

Ingresos y volúmenes de comercialización de la agricultura familiar periurbana

Luciana Fingermann, Martín Nicolás Sotiru y Lisandro Fernández

Páginas 69 a 96

Resumen

Los circuitos alternativos de comercialización (CAC) promovidos por las organizaciones de la agricultura familiar emergieron para posibilitar mejores condiciones en la comercialización de su producción. En ese marco, este trabajo recolectó y analizó los volúmenes e ingresos de ocho familias productoras organizadas de la agricultura familiar de La Plata y Florencio Varela (en Provincia de Buenos Aires), durante dos meses de 2023, con el objetivo de evaluar la importancia de los CAC en relación a los canales convencionales. Los resultados nos indican que estas familias tienen la capacidad de vender mayor cantidad y variedad de hortalizas y obtienen mejores precios en comparación con la venta vía culata de camión.

Abstract

Income and Marketing Volumes of Peri-urban Family Farming

Alternative Marketing Circuits (AMCs) promoted by family farming organizations have emerged to enable better conditions for the commercialization of their production. Within this framework, this study collected and analyzed the production volumes and income of eight organized family farming households in La Plata and Florencio Varela (Province of Buenos Aires) over two months in 2023. The objective was to evaluate the importance of AMCs in relation to conventional channels. The results indicate that these families have the capacity to sell a greater quantity and variety of vegetables and obtain better prices compared to sales made via "culata de camión" (farm-gate sales to intermediaries).

TEORÍA ECONÓMICA Y REFORMA AGRARIA

Un desarrollo agrario nacional y sostenible en la Argentina

Ernesto G. Pirillo

Páginas 97 a 127

Resumen

La concentración de tierras en la Argentina comenzó en la época colonial y se profundizó en el siglo XIX. En el siglo XX, la incorporación acelerada de biotecnologías genéticas reforzó un modelo agroexportador, primarizado y dependiente. A lo largo del tiempo, el país no impulsó una reforma agraria, perpetuando la exclusión rural y debilitando la soberanía territorial. Frente a este panorama, los objetivos de desarrollo sostenible proponen un enfoque basado en la sostenibilidad ecológica, social, económica y política, en abierta contradicción con el actual modelo extractivista y extranjerizado. Resulta urgente avanzar hacia un desarrollo agrario nacional, democrático e integral, que revise los sistemas de acceso a la tierra, la producción de alimentos –tanto industriales como campesinos– y los canales de comercialización, internos y externos. Solo así podrá garantizarse la soberanía alimentaria y una paz duradera entre los argentinos.

Abstract

A National and Sustainable Agrarian Development in Argentina

Land concentration in Argentina began during the colonial era and intensified throughout the 19th century. In the 20th century, the accelerated incorporation of genetic biotechnologies reinforced an agro-export model that is primary-sector focused and dependent. Over time, the country has failed to promote agrarian reform, thereby perpetuating rural exclusion and weakening territorial sovereignty. Given this outlook, sustainable development goals propose an approach based on ecological, social, economic, and political sustainability—positioning it in open contradiction to the current extractivist and foreign-owned model. It is urgent to move toward a national, democratic, and comprehensive agrarian development that reviews land access systems, food production (both industrial and peasant-based), and internal and external marketing channels. Only through such measures can food sovereignty and lasting peace among Argentines be guaranteed.



Universidad
Nacional
de Quilmes

:: Departamento
de Ciencias Sociales

:: Departamento
de Ciencia y Tecnología

:: Departamento
de Economía y Administración

:: Escuela Universitaria
de Artes

Roque Saénz Peña 352, Bernal, Buenos Aires
Más información: www.unq.edu.ar





EN ESTE NÚMERO

HISTORIA ECONÓMICA Y MEDIOS DE COMUNICACIÓN

Con el diario de ayer. La eliminación de la Comisión Reguladora de la Yerba Mate vista desde la óptica mediática

Lisandro Rodríguez

GOBERNANZA DEL CAMBIO CLIMÁTICO

La Argentina y el cambio climático. Diagnósticos desde el control externo gubernamental

Omar Cura

ECONOMÍA AGRARIA

Ingresos y volúmenes de comercialización de la agricultura familiar periurbana

Luciana Fingermann, Martín Nicolás Sotiru y Lisandro Fernández

TEORÍA ECONÓMICA Y REFORMA AGRARIA

Un desarrollo agrario nacional y sostenible en la Argentina

Ernesto G. Pirillo